

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ  
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО  
ГОСПОДАРСТВА**

**КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ**

**Харків  
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова  
2018**

УДК 346:658.115.31  
П27

**Автори:**

*Килимник Інна Ігорівна*, кандидат юридичних наук, доцент;  
*Коляда Тетяна Анатоліївна*, кандидат юридичних наук, доцент;  
*Домбровська Алла Володимирівна*, кандидат юридичних наук,  
доцент;  
*Бровдій Алла Михайлівна*, кандидат юридичних наук, доцент

**Рецензенти:**

*Мілаш Вікторія Сергіївна*, доктор юридичних наук, професор  
кафедри господарського права Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого;

*Кондратенко Наталія Олегівна*, доктор економічних наук,  
професор, професор кафедри менеджменту і адміністрування Харківського  
національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова

*Рекомендовано до друку на засіданні Вченої ради Харківського національного  
університету міського господарства імені О.М. Бекетова,  
протокол № 12 від 28 квітня 2017 року*

**Перспективи** розвитку державно-приватного партнерства в галузі  
П27 житлово-комунального господарства : колективна монографія /  
І. І. Килимник, Т. А. Коляда, А. В. Домбровська, А. М. Бровдій ; Харків.  
нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ  
ім. О. М. Бекетова, 2018. – 139 с.

ISBN 978-966-695-452-0

Монографія присвячена аналізу правового регулювання державно-приватного партнерства в Україні. Значна увага приділяється питанням державного регулювання відносин у галузі державно-приватного партнерства та розвитку договірних форм державно-приватного партнерства в Україні. Розглядаються також перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі ЖКГ в Україні.

УДК 346:658.115.31

ISBN 978-966-695-452-0

© Килимник І.І., Коляда Т.А.,  
Домбровська А.В., Бровдій А.М., 2018  
© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
<b>РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....</b>	<b>6</b>
1.1 Поняття, ознаки та основні принципи здійснення державно-приватного партнерства в Україні.....	6
1.2 Концепція «двох ключів» як шлях до розуміння правового регулювання державно-приватного партнерства .....	11
1.3 Державно-приватне партнерство як правовий інститут у системі права України .....	16
1.4 Проблеми нормативно-правового забезпечення механізму державно-приватного партнерства відповідно до законодавства України.....	22
1.5 Правові форми партнерських відносин в Україні.....	29
1.6 Корпоративна форма державно-приватного партнерства: перспективи розвитку.....	31
<b>РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ.....</b>	<b>34</b>
2.1 Концептуально-правові засади розвитку державно- приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства .....	34
2.2 Практичні проблеми в галузі ЖКГ та шляхи їхнього вирішення .....	38
2.3 Особливості та застосування державно-приватного партнерства як механізму вирішення проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громад.....	41
2.4 Модернізація житлово-комунального господарства за допомогою механізмів державно-приватного партнерства.	42
2.5 Нормативно-правове регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг в Україні.....	44
2.6 Дефініція «житлово-комунальна послуга» як елемент правової парадигми розвитку житлово-комунального господарства в Україні.....	52
2.7 Послуги у галузі житлово-комунального господарства як об'єкт цивільних правовідносин.....	58
2.8 Практичні заходи для надання якісних житлово-комунальних послуг.....	60
2.9 Практичні питання ціноутворення підприємств житлово-комунального господарства.....	61

2.10 Проблеми правового забезпечення державно-приватного партнерства в галузі ЖКГ .....	64
2.11 Перспективи розвитку державно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства.....	66
<b>РОЗДІЛ 3 ДОГОВІРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....</b>	<b>71</b>
3.1 Правова характеристика договорів про надання житлово-комунальних послуг.....	71
3.2 Проблема концесійних відносин у рішеннях Харківської міської ради: правова ретроспектива.....	73
3.3 Правове регулювання проведення концесійного конкурсу...	76
3.4 Концесія як форма державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства .....	78
3.5 Правова характеристика договору концесії.....	81
3.6 Договір концесії як перспективний інструмент реалізації державно-приватного партнерства.....	83
3.7 Договірні конструкції, які опосередковують державно-приватне партнерство у галузі житлово-комунального господарства.....	85
<b>РОЗДІЛ 4 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГАЛУЗІ ЖКГ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>89</b>
4.1 Перспективні сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні.....	89
4.2 Господарсько-правова характеристика договору концесії та перспективи розвитку відносин щодо надання послуг у сфері теплопостачання .....	93
4.3 Господарсько-правові аспекти державно-приватного партнерства в галузі транспорту в Україні .....	100
4.4 Правовий аналіз сучасного стану організацій співвласників багатоквартирних будинків.....	106
4.5 Перспективи державного та громадського регулювання діяльності з управління багатоквартирними будинками.....	116
4.6 Практичні проблеми управління багатоквартирним будинком	127
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>130</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>131</b>

## ВСТУП

Роль державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом стає сьогодні однією з найактуальніших в Україні. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування сутності державно-приватного партнерства, його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації державно-приватного партнерства.

Сьогодні в Україні механізм державно-приватного партнерства в Україні застосовується повільно. Можна звернутись до історії, а саме до періоду Нової економічної політики (НЕП), коли завдяки угодам державно-приватного партнерства в країні було проведено «індустріалізацію». У наш час цей механізм є засобом створення сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату без продажу комунального і державного майна або здавання його в оренду за найнижчою ціною. Крім цього, це майже єдиний антикорупційний засіб залучити фінансові інститути та створити робочі місця в період спаду економіки і зростаючого зовнішнього боргу.

Відносини з державно-приватного партнерства в Україні врегульовані спеціальним нормативно-правовим актом, а саме Законом України від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якого державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, установленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

З огляду на зазначене, вважаємо, що на сьогоднішній день відносини державно-приватного партнерства хоча й врегульовані, але не функціонують на необхідному рівні. Існуючий закон передбачає лише договірну форму державно-приватного партнерства. Можливість використання інших форм державно-приватного партнерства в Україні має бути передбачена у спеціальному законі, який би забезпечив основні засади використання корпоративної та інституційної форм державно-приватного партнерства в Україні.

# **РОЗДІЛ 1**

## **ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

### **1.1 Поняття, ознаки та основні принципи здійснення державно-приватного партнерства в Україні**

Роль державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом стає сьогодні однією з найактуальніших в Україні. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування сутності державно-приватного партнерства, його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації державно-приватного партнерства.

**Стан дослідження.** Правова природа державно-приватного партнерства є вельми складною та цікавить цілу низку вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких О. М. Вінник, В. Є. Сазонов, О. Х. Петерсен, Н. Киннок, С. Х. Ліндер, А. О. Родін та інші.

Для визначення сутності державно-приватного партнерства варто розкрити зміст основних принципів державно-приватного партнерства, закріплених як на законодавчому, так і доктринальному рівнях, установлення правової природи державно-приватного партнерства.

Ідея державно-приватного (публічно-приватного) партнерства полягає у залученні приватних партнерів (суб'єктів господарювання) до вирішення питань загальнонаціонального значення, питань, що мають особливу соціальну значущість, забезпечуючи при цьому позитивні соціально-економічні результати втілення проекту, що відповідають публічним інтересам, а також отримання прибутку приватними партнерами.

О. М. Вінник визначає публічно-приватне партнерство як форму співпраці: а) носіїв публічних інтересів (публічних партнерів); б) носіїв приватних інтересів (приватних партнерів), що здійснюється з пріоритетним задоволенням публічних інтересів. Така співпраця потребує, з одного боку, заохочення для приватних партнерів у підпорядкуванні таким інтересам власної діяльності і власних (приватних) інтересів, а, з іншого, визначення критеріїв, за яких публічний партнер має надавати

такого сприяння приватному партнерові, що, зазвичай, пов'язується з нагальною суспільною потребою в реалізації складних та вартісних інвестиційних проектів за відсутності у публічного партнера відповідних ресурсів [1, с. 36].

Як зауважив Оле Хелбі Петерсен, існує два підходи для розуміння правової природи державно-приватного партнерства. Згідно з першим підходом правова природа державно-приватного партнерства розглядається як нова форма державного управління, яка застосовується, зокрема, й на міжнародному рівні. Згідно з другим підходом інститут державно-приватного партнерства розглядається як універсальне явище [2, с. 24].

Інший дослідник правової природи державно-приватного партнерства С. Х. Ліндер пов'язує сучасне відродження ідеї партнерства зі змінами, що відбуваються в суспільстві, а саме відмови від поділу суспільних інтересів на приватні та публічні. «Представники держави повинні думати і поводитись як підприємці, у той же час представники приватного бізнесу повинні враховувати державні інтереси і бути готовими до ретельної державної звітності» (переклад мій – А. В. Домбровська) [3, с. 36–37].

В. Є. Сазонов пропонує розглядати правову природу державно-приватного партнерства на двох рівнях.

На першому рівні природу державно-приватного партнерства необхідно розглядати з погляду природи угод про державно-приватне партнерство. Зокрема, під час реалізації державно-приватного партнерства найчастіше звертаються до конструкцій концесійного договору, договору про управління, договору про спільну діяльність.

Другий рівень розуміння природи державно-приватного партнерства вимагає більшої фундаментальності й глибини проникнення в сутність явища. Так, «державно-приватне партнерство становить «vinculum juris» («правові окови»), упорядковану сукупність прав та обов'язків» (переклад мій – А. В. Домбровська) [4, с. 119]. За своєю сутністю договір про державно-приватне партнерство є угодою, за умовами якої власник, який представляє державний сектор, передає певні права приватному партнеру з одночасним прийняттям ним на себе обов'язків щодо виконання певних дій відповідно до особливих умов угоди про державно-приватне партнерство.

Доцільно розкрити зміст правової природи державно-приватного партнерства через принципи державно-приватного партнерства, закріплені в Законі України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон) [5]. Зокрема, зазначений нормативно-правовий акт установлює такі принципи здійснення державно-приватного партнерства:

- 1) рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- 2) заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- 3) узгодження інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди;
- 4) забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- 5) незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- 6) визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства;
- 7) справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства;
- 8) визначення приватного партнера на конкурсних засадах.

Зокрема, принцип рівності перед законом державних та приватних партнерів свідчить про диспозитивність правового регулювання відносин державно-приватного партнерства. Із цим принципом тісно пов'язаний принцип заборони дискримінації прав державних чи приватних партнерів та принцип узгодження інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди, а також принцип справедливого розподілу між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства.

Наявність цих принципів свідчить про те, що відносинам, які складаються у межах державно-приватного партнерства, притаманні риси господарсько-правових, а саме господарсько-виробничих відносин, тобто



тих, що пов'язані зі здійсненням господарської діяльності, та є спрямованими на досягнення певної мети (прибутку та/або соціального ефекту) і мають ризиковий характер.

Крім цього, Законом передбачено надання певних гарантій партнерам і це відбивається у закріпленому цим нормативно-правовим актом принципі незмінності протягом усього строку дії договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру.

Одним із стратегічних принципів державно-приватного партнерства є принцип забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера. Це пов'язано з обмеженістю, вичерпаністю людських, фінансових, майнових ресурсів, які належать державі. Отже, рішення, що приймаються, повинні враховувати ефективний розподіл державних ресурсів із метою оптимізації їхнього використання.

Окрім принципів здійснення державно-приватного партнерства, закріплених законодавчо, останні можна зустріти і в науковій літературі з цієї тематики. Зокрема, В. Є. Сазонов виділяє:

- 1) принцип ефективності бюджетних витрат;
- 2) принцип пріоритету публічних інтересів;
- 3) принцип імперативу соціальної пертинентності економічної політики держави;
- 4) принцип соціальної відповідальності бізнесу;
- 5) принцип державно-суспільного характеру управління суспільних відносин;
- 6) принцип інформаційної відкритості;
- 7) принцип забезпечення державного контролю [4, с. 122].

Серед зазначених принципів найбільшу цікавість становить принцип імперативу соціальної пертинентності економічної політики держави. Пертинентність, за авторською концепцією Сазонова В.Є., – «корисність, відповідність чого-небудь очікуванням його корисності» (переклад мій – А. В. Домбровська) [4, с. 123].

Державно-приватне партнерство як механізм інтеграції і консолідації зусиль держави та приватних партнерів – суб'єктів господарювання передбачає консолідацію двох різних секторів економіки, яким притаманні

різна мета і установки, для розвитку суспільства в цілому, для досягнення публічних інтересів. Пріоритет інтересів суспільства є, як відомо, одним із ключових аспектів демократичної держави.

Отже, державно-приватне партнерство є інструментом державної економічної, зокрема, бюджетної, політики і все частіше застосовується розвинутими країнами для будівництва та переобладнання об'єктів інфраструктури. Основною метою державно-приватного партнерства є залучення приватного сектору і його ресурсів шляхом різного роду стимулювання для участі в реалізації соціально значущих проєктів.

Наслідком такої спрямованості економіки на забезпечення загального блага є те, що проєктами державно-приватного партнерства можуть бути не будь-які угоди про співпрацю, а виключно суспільно значущі проєкти, які задовольняють важливі потреби суспільства. Отже, отримання прибутку для держави від реалізації цих об'єктів має другорядне значення, а інколи й зовсім не передбачається (експлуатація стадіонів, місць загального користування, лікарень), у той час, коли для бізнесу це, насамперед, гарантований спосіб отримання доходів без додаткових витрат.

Не менш важливим та пов'язаним з останнім є принцип соціальної відповідальності бізнесу.

Соціальна відповідальність бізнесу — це добровільний внесок бізнесу в розвиток суспільства в соціальній, економічній і екологічній сферах, зв'язаних з основною діяльністю компанії або тими, що виходять за межі певного мінімуму [6]. Реалії сьогодення свідчать про те, що соціально відповідальних компаній в Україні вкрай мало.

У сучасному світі соціально відповідальна діяльність бізнесу є загальноприйнятим правилом, якого дотримується значна кількість великих, середніх і навіть малих компаній по всьому світу. Зелена книга Європейського союзу визначає соціальну відповідальність бізнесу як «інтеграцію соціальних та екологічних аспектів у щоденну комерційну діяльність підприємств та в їхню взаємодію з зацікавленими сторонами на добровільній основі» [7, с. 6].

Отже, для бізнесу соціальна відповідальність означає досягнення комерційного успіху засобами, які передбачають дотримання моральних цінностей та повагу до людей, спільнот і навколишнього середовища.

## 1.2 Концепція «двох ключів» як шлях до розуміння правового регулювання державно-приватного партнерства

Останнім часом для розуміння природи державно-приватного партнерства, більшої фундаментальності і глибини проникнення в сутність цього явища дослідники використовують концепцію «двох ключів». Така система управління з'явилась на Заході в 90-х роках XX сторіччя. Її використання було зумовлено швидким зростанням компаній і необхідністю делегувати деякі повноваження іншим особам, котрі були відповідальними за окремий сектор, ринок чи сферу діяльності компаній. Спільне керівництво активно застосовувалось засновниками нового бізнесу (стартапу), коли один із керівників відповідав за адміністративне управління, а інший займався питаннями технічного чи виробничого характеру.

Державно-приватне (або публічно-приватне) партнерство можна визначити одним словом – співпраця. Рушійною силою (поштовхом) до такої співпраці, за слушним висловлюванням О. М. Вінник, є «обопільна заінтересованість сторін, хоча інтереси можуть відрізнятися (у держави/територіальної громади – задоволення певної категорії публічних інтересів, у представника приватного бізнесу – в одержанні вигод від такої співпраці (у формі різного роду сприяння з боку держави/органу місцевого самоврядування й у кінцевому підсумку – отримання прибутку чи іншого соціально-економічного результату)» [1, с.109–110].

Законодавчою підставою правового регулювання відносин державно-приватного партнерства є Закон України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон), згідно з яким **державно-приватне партнерство** – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, установленому Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

Серед ознак державно-приватного партнерства Закон визначає наступні:

– надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Відносини державно-приватного партнерства набувають реалізації в договорах про концесії, управління майном, спільну діяльність. У межах державно-приватного партнерства можуть укладатись й інші договори, зокрема, змішані (ті, що містять елементи різних договорів).

Детально Закон визначає правовий режим об'єктів державно-приватного партнерства, процедуру передачі об'єктів державної (комунальної) власності приватним партнерам, умови їхнього використання та повернення власнику.

Так, відповідно до ч. 2 статті 7 Закону об'єктами державно-приватного партнерства є:

– існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, у тому числі ділянки надр;

– створювані або придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Серед джерел фінансування державно-приватного партнерства Закон виділяє: фінансові ресурси приватного партнера, запозичені фінансові ресурси, кошти державного та місцевих бюджетів, інші джерела, не заборонені законодавством.

Не залишаються поза увагою і гарантії, котрими забезпечуються інтереси приватного партнера. Зокрема, державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися:

– шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування;

- шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами;

- шляхом виплати приватному партнеру інших платежів, передбачених договором, укладеним у межах державно-приватного партнерства, зокрема плати за готовність (доступність) об'єкта державно-приватного партнерства до експлуатації (використання) тощо;

- шляхом придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором, укладеним у межах державно-приватного партнерства;

- шляхом постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення державно-приватного партнерства;

- в інших формах, передбачених законом.

Отже, держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, додержання прав і законних інтересів приватних партнерів.

Державні органи та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану із здійсненням державно-приватного партнерства.

Законом передбачений компенсаційний механізм у разі встановлення державою регульованих цін. Якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову) відповідно до Закону, якщо інший порядок компенсації інвестицій не передбачено договором, укладеним у межах державно-приватного партнерства.

Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом строку дії договору, укладеного у межах державно-приватного партнерства, витрат приватного партнера на здійснення інвестицій.

Якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера, що підлягають державному регулюванню, не є економічно обґрунтованими і відсутня належна компенсація, приватний партнер, якщо це передбачено договором, укладеним у межах державно-приватного партнерства, має право відмовитися від договору або призупинити, якщо інше не передбачено законодавством, виконання інвестиційних

зобов'язань до затвердження цін (тарифів) на економічно обґрунтованому рівні та/або включення до цін (тарифів) інвестиційної та/або прибуткової складової або до внесення на запропонованих приватним партнером умовах змін до договору, укладеного у межах державно-приватного партнерства, щодо обсягів та строків внесення інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Закон також містить певні гарантії від зміни законодавства під час дії договору державно-приватного партнерства. Зокрема, до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у межах державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, у яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

У разі прийняття державними органами або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм унаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі.

Приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України.

У разі розірвання договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства, у зв'язку з порушенням державним партнером зобов'язань за таким договором державний партнер відшкодовує приватному партнеру внесені ним інвестиції в частині, що не була відшкодована протягом дії такого договору, а також збитки, завдані достроковим припиненням договору.

Зазначені гарантії прав приватних партнерів застосовуються до всіх форм державно-приватного партнерства, передбачених Законом та іншими законами, що регулюють відповідну форму здійснення державно-приватного партнерства.

Це був огляд основних положень Закону, що стосуються взаємодії держави і приватних партнерів. Сутність концепції «двох ключів» у моделі державно-приватного партнерства полягає в тому, що під час реалізації проекту орган державної влади і приватний партнер консолідують свої ресурси для спільної реалізації зазначеного проекту за умов забезпечення пріоритету публічних інтересів. Консолідація зазначених ресурсів за В. Є. Сазоновим відбувається за двома напрямками: **конкордантно-цільовим і кореально-функціональним**.

Конкордантно-цільова взаємодія віддзеркалює консорціумну узгодженість дій і цілей партнерів у межах проекту, але передбачає не повне співпадіння цілей партнерів, оскільки цілі державного партнера в межах проекту відрізняються від цілей приватного партнера, наближаючись лише в частині необхідності досягнення об'єктивного результату виконання проекту державно-приватного партнерства.

Зі свого боку, кореально-функціональна взаємодія передбачає, що ресурси публічного і приватного партнерів, консолідовані для реалізації певного проекту, не просто об'єднуються, складаються за найпростішим розподілом останніх за напрямками реалізації і відповідальності, а утворюють нову системну якість шляхом складноструктурного солідарного функціонально детермінованого оптимального розподілу (делегування) за кожним із партнерів тих чи інших пов'язаних із проектом:

- речових прав;
- фінансових, гарантійних та інших зобов'язань;
- відповідальності за виконання тих чи інших дій або за досягнення тих чи інших результатів;
- відповідальності за управління тими чи іншими фінансово-економічними, організаційно-політичними та іншими ризиками;
- відповідальності за ті чи інші, зокрема, прогнозовані, делікти;
- доходів.

Отже, сторони солідарно відповідають у цілому за проект, та несуть субсидіарну відповідальність за окремі аспекти його реалізації. Іншими словами, принцип «двох ключів» полягає в тому, що тільки за умови спільної праці та спільної відповідальності обох партнерів (або всіх партнерів, якщо їх у проекті декілька) проект буде реалізовано. Для запуску проекту «обидва ключі мають бути повернуті одночасно», і, навпаки, реалізація проекту припиняється, якщо хоча б один із партнерів не буде діяти, або буде виконувати свої обов'язки за договором державно-

приватного партнерства неналежним чином. Мова йде про встановлення і підтримання для обох партнерів (усіх партнерів) балансу функціональної системи «інтереси – дії (разом із видатками) – відповідальність – отримувані блага» [4, с. 119–121].

У цьому і полягає сутність партнерства, солідарної взаємодії. Вплив будь-якої несуттєвої неузгодженості може бути виправлено цією системою, якщо вона є стабільною, але будь-яка суттєва неузгодженість може її паралізувати.

На завершення можна звернутися до яскравої ілюстрації сутності публічно-приватного партнерства, яку зробив С. Х. Ліндер: «Представники держави повинні думати і поводитися як підприємці, у той же час представники приватного бізнесу повинні враховувати державні інтереси і бути готовими до ретельної державної звітності» (переклад наш – І. І. Килимник, А. В. Домбровська) [3, с.36–37]. Отже, розуміння правової природи відносин державно-приватного партнерства, їхня чітка регламентація з визначенням вимог до партнерів, інших учасників відносин державно-приватного партнерства, забезпечить наявність ефективного правового поля і сприятливих умов для розвитку такого важливого суспільного інституту, як державно-приватне партнерство.

### **1.3 Державно-приватне партнерство як правовий інститут у системі права України**

Стаття 1 Закону визначає перелік ознак державно-приватного партнерства, до яких належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Аналітики наголошують, що в переважній більшості країн, які мають позитивний досвід реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, визначальною ознакою є те, що такий механізм застосовується з метою реалізації масштабних та суспільно значущих



проектів. Взаємодія між державою та приватним партнером має найбільший ефект в інфраструктурних галузях, де історично склалися передумови, потреба та можливості для такої співпраці.

Підтримуємо думку деяких фахівців про те, що до ознак державно-приватного партнерства слід віднести конкурентний спосіб вибору приватного партнера. Оскільки цей спосіб забезпечить прозорість проведеного конкурсу та надасть можливість вибрати найбільш економічно-вигідного та надійного партнера проекту. Сьогодні, на жаль, українське законодавство дозволяє реалізацію проекту навіть за умови, якщо конкурс фактично не відбувається, а заявку подає лише один учасник.

Відповідно до ст. 3 Закону до основних принципів здійснення державно-приватного партнерства належать:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Сьогодні актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження механізмів державно-приватного партнерства. Для реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до державної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних

інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій.

Загалом варто констатувати, що практичне застосування державно-приватного партнерства не набуло достатнього розвитку в Україні, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах державно-приватного партнерства замало.

Для практичного запровадження основних форм державно-приватного партнерства з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку державно-приватного партнерства. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів державно-приватного партнерства, а саме:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин державно-приватного партнерства;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства;
- підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів державно-приватного партнерства у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Державно-приватне партнерство (далі – «ДПП») в Україні є інституціональним інструментом оновлення виробництва на підставі об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору. Технічно відстала та зношена інфраструктура (автомобільні та залізничні дороги, морські та аеропорти, системи централізованого тепло-, водопостачання та відведення) потребує значних фінансових вкладень та застосування інноваційних технологій, що держава в умовах фінансово-економічної кризи самостійно не здатна забезпечити. Відповідно, основною аргументацією держави для реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства є обмеження бюджетних ресурсів.

Державно-приватне партнерство – складний правовий інститут. Він містить у собі багатосторонні домовленості, розподіл ризиків, аналіз комерційних перспектив і індивідуальні схеми фінансування та правового регулювання.

Закон визначив організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

На боці державного партнера виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На боці приватного партнера виступають юридичні та фізичні особи, а також можуть виступати декілька осіб, які несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями.

Однією із визначальних ознак державно-приватного партнерства є те, що механізм державно-приватного партнерства застосовується з метою реалізації масштабних, національних або міжнародних, суспільно значущих проектів. До визначальних ознак ДПП прийнято зараховувати лише конкурентний спосіб вибору приватного партнера. Крім того, успіх реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства напряму залежить від прозорості проведеного конкурсу, оскільки тільки такий спосіб забезпечує вибір найбільш економічно-вигідного проекту та надійного партнера.

Структура проектів державно-приватного партнерства може відрізнятися для різних промислових секторів. Не існує такого поняття, як стандартний проект державно-приватного партнерства, оскільки кожен проект та відповідно і договір має свої індивідуальні властивості.

Законом передбачено, що державно-приватне партнерство здійснюється на основі договору. У межах державно-приватного партнерства можуть укладатись договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції, інші договори. Істотні умови договорів, що укладаються в межах здійснення державно-приватного партнерства, визначаються законодавством України.

Формування та забезпечення державної політики у сфері ДПП Указом Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31.05.2011 № 634/2011 покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Позитивна реалізація проекту у формі державно-приватного партнерства напряму залежить від прозорості проведеного конкурсу, стабільності та повноти фінансування. Тільки такий спосіб забезпечує вибір найбільш вигідного проекту та надійного партнерства.

Схема реалізації проекту на умовах державно-приватного партнерства, наприклад, у сфері житлово-комунального господарства, має зводитися до такого.

Органу державної влади у сфері житлово-комунального господарства варто провести аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства та виявити можливі ризики, пов'язані з його реалізацією та за результатами такого аналізу підготувати висновок, який має містити: загальну характеристику здійснення державно-приватного партнерства (інформацію про об'єкт партнерства, мету та результати державно-приватного партнерства, способи їхнього досягнення, учасники державно-приватного партнерства, форми здійснення державно-приватного партнерства); результати проведеного аналізу ринку (кількісні характеристики попиту та пропозиції, зокрема, інформацію про рівень забезпечення, тенденції попиту, вплив здійснення державно-приватного партнерства на конкурентне середовище); план здійснення державно-приватного партнерства (етапи та графіки робіт); фінансовий розділ (джерела і графіки фінансування, аналіз фінансово-економічної ефективності, обґрунтування необхідності державної підтримки); соціально-економічний розділ (вплив здійснення державно-приватного партнерства на суміжні галузі; можливі негативні соціальні наслідки або переваги здійснення державно-приватного партнерства); звіт про можливі ризики здійснення державно-приватного партнерства та управління ними; розділ про істотні умови договору.

Підготовлений висновок про результати аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства потрібно надіслати: Міністерству економічного розвитку і торгівлі України – на погодження; Міністерству фінансів України – для подання пропозицій стосовно можливих фінансових ризиків та доцільності надання державної підтримки, передбаченої пропозицією щодо здійснення державно-приватного партнерства.

Рішення про проведення конкурсу повинно прийматися на підставі позитивного висновку Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Для проведення конкурсу слід утворити комісію. До складу комісії необхідно включити представників органу управління (галузевого міністерства), Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Фонду державного майна України та Державного агентства земельних ресурсів України. Укладення договору в межах державно-приватного партнерства здійснюється Кабінетом Міністрів України або галузевим міністерством.

Отже, успіх реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарству безпосередньо залежить від прозорості проведеного конкурсу, стабільності та повноти фінансування такого проекту, оскільки тільки такий спосіб забезпечує вибір найбільш економічно вигідного проекту та надійного партнерства.

У розвинених країнах світу сформовано апробований механізм взаємодії між органами публічної влади та бізнесом на основі державно-приватного партнерства. Правові засади запровадження державно-приватного партнерства в Україні визначено Законом. Незважаючи на наявність відповідної нормативної бази, упродовж останнього часу так й не вдалося чітко визначити шляхи розвитку державно-приватного партнерства.

Аналітики наголошують, що державно-приватне партнерство є рівноправним і взаємовигідним співробітництвом між державою, територіальними громадами та приватними інвесторами у контексті реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих соціально-економічних проблем. Залучення приватного партнера-інвестора має забезпечити ефективніше використання фінансового ресурсу при реалізації проекту та підвищення дохідності об'єктів у ході їхньої подальшої експлуатації.

Механізм державно-приватного партнерства формує підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади і бізнесу за розвиток секторів, що мають пріоритетне значення для регіональної економіки. Зокрема, йдеться про реалізацію інфраструктурних проектів, а саме: дорожньо-транспортної інфраструктури, водопостачання, водовідведення, утилізація сміття, житлового будівництва тощо.

Процедура здійснення державно-приватного партнерства охоплює такі стадії: підготовку пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства та подання на розгляд відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування; аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства; обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства; прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства; визначення на конкурсних засадах приватного партнера та укладення договору в межах державно-приватного партнерства. У ст. 18 – 22 Закону закріплено шляхи державної підтримки державно-приватного партнерства,

гарантії прав приватних партнерів та контроль за виконанням договорів укладених у межах державно-приватного партнерства.

Комплексний аналіз стану нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства дає підстави констатувати наявність окремих проблем. Згідно зі ст. 7 Закону, об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, зокрема, ділянки надр; створювані чи придбані. Водночас аналізована норма унеможливорює реалізацію приватним партнером таких проєктів, як будівництво з наступною передачею їх державному партнеру. На нашу думку, у законі доцільно передбачити мінімальну частку участі приватного партнера (натомість у деяких країнах мінімальна частка приватного фінансування складає 25 % від загального обсягу фінансування). Зважаючи на недостатню привабливість для приватних партнерів окремих об'єктів житлово-комунального господарства, що мають зношене обладнання та потребують значних фінансових ресурсів за невизначених термінів отримання прибутку від їх експлуатації, пропонуємо закріпити положення щодо надання пільг (преференцій) приватному партнеру.

Отже, у Законі закріплено базові положення щодо запровадження державно-приватного партнерства. Водночас аналіз спектру існуючих проблем у галузі житлово-комунального господарства свідчить про нагальну потребу новелізації зазначеного нормативно-правового акту шляхом формального закріплення положень щодо можливості інвестування приватними партнерами у будівництво об'єктів з наступною їхньою передачею державному партнеру мінімальної частки приватного фінансування, надання приватному партнеру певних пільг (преференцій) під час інвестування у капіталомісткі об'єкти тощо.

#### **1.4 Проблеми нормативно-правового регулювання механізму державно-приватного партнерства відповідно до законодавства України**

Державно-приватне партнерство є відносно новим механізмом взаємодії держави з приватними суб'єктами у сфері економіки. Він з'явився в середині 80-х років минулого століття, коли уряд консерваторів у зв'язку з неможливістю фінансування великих інфраструктурних

проектів з державного бюджету був змушений залучати до участі в таких проектах приватні компанії. У 1992 році Великобританія офіційно затвердила програму Приватної Фінансової Ініціативи (Private Financial Initiative), згідно з якою приватні компанії в обмін на фінансування об'єктів соціальної інфраструктури отримували право на часткову приватизацію таких об'єктів, їхню експлуатацію та обслуговування. Зараз у цій країні щорічно укладається до 80 нових угод. За даними британського уряду такі проекти забезпечують 17 % економії для бюджету країни [8, с. 155–157]. Світовими лідерами у сфері ДПП визнані США, Великобританія, Франція, Німеччина [9].

Який же досвід у цій сфері має Україна? У 2010 році, коли в країнах ЄС кількість проектів державно-приватного партнерства перевищувала 1400, а їхня загальна сума становила 260 млрд. євро, у нас тільки був прийнятий Закон. Він власне визначив поняття ДПП, його основні принципи, правові форми, і, що особливо важливо, спеціальну процедуру укладення договорів з державою в межах ДПП.

Проте, хоча з моменту набрання чинності цього закону пройшло більше трьох років, і розроблені всі підзаконні нормативні акти, покликані забезпечити укладення договорів ДПП, на відміну від розвинених країн світу у нас ДПП не стала ефективним інструментом економічного і соціального розвитку, фактично прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП Україна поки що не має.

Наукова спільнота України не обійшла проблеми ДПП своєю увагою. Зокрема, його окремі аспекти досліджували В. В. Спасибо-Фатєєва [10, с. 4 – 10], О. М. Винник [11, с. 20 – 24], Д. В. Задихайло [12, с. 351 – 352], О. В. Шаповалова [8, с. 155 – 157], О. А. Воловик [13, с. 22 – 24], у м. Луганськ проведена окрема інтернет-конференція з цих питань [14], А. Д. Сиротюком захищена кандидатська дисертація «Господарсько-правові засади державно - приватного партнерства» [15]. Одним із трендів цих наукових досліджень є обґрунтування необхідності доповнення Закону про ДПП корпоративною формою інвестування, тобто можливістю партнерам (державі та інвестору) не тільки укласти договори за процедурою Закону про ДПП, але і створювати для такої співпраці юридичні особи – господарські організації.

Однак зовсім не дослідженим залишається питання про співвідношення спеціальної процедури укладання договорів ДПП з іншими

алгоритмами укладення договорів про використання державного майна, передбаченими чинним законодавством України.

До моменту появи поняття ДПП та спеціального законодавства про нього в Україні вже існував сталий сегмент українського законодавства, що регулює умови та порядок укладання окремих договорів про використання державного майна. Наприклад, першим нормативним актом, що поклав початок регулювання відносин оренди державного та комунального майна, були Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про оренду, які набрали чинності з 1 січня 1990 року, тобто за двадцять років до Закону про ДПП. Надалі у незалежній Україні були прийняті Закони «Про оренду державного та комунального майна» (1992 р.), «Про концесії» (1999 р.), «Про угоди про розподіл продукції» (1999 р.), «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (1999 р.), «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (2010 р.) та інші. На перший погляд може здатися, що ця частина українського законодавства, зокрема, законів «Про концесії» і «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» охоплюється поняттям ДПП, адже світовий досвід свідчить, що найбільш поширеною формою ДПП є концесійні договори. Однак аналіз ст. 5 Закону про ДПП не підтверджує такий висновок, бо згідно з її нормами договори концесії, договори про спільну діяльність, інші договори регулюються законодавством з урахуванням особливостей, передбачених Законом, у разі якщо щодо них у передбаченому Законом про ДПП порядку прийнято рішення про здійснення ДПП. Отже, концесійний та інші договори є формою ДПП тільки в разі, якщо вони укладені відповідно до процедури, встановленої Законом.

З огляду на зазначене, напрацьоване до Закону про ДПП законодавство про окремі види договорів про використання державного майна не охоплюється українським поняттям ДПП.

Однак у 2012 році ситуація з можливими варіантами встановлення договірних відносин з державою ще посилилася постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 року № 296, якою був затверджений Порядок укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном



(далі – Порядок укладення договорів). У результаті перед приватним інвестором виникає цілком обґрунтоване запитання: як визначитися з алгоритмом встановлення договірних відносин з державою?

Для відповіді на це питання необхідно розібратися з поняттям ДПП. Як справедливо зазначає В. В. Спасибо-Фатєєва, характерними рисами ДПП є:

- 1) договірні основи відносин між партнерами;
- 2) останніми є органи держави (органи місцевого самоврядування) і приватні особи (юридичні і фізичні);
- 3) визначення приватних партнерів відбувається на конкурсній основі;
- 4) тривалість відносин;
- 5) визначеність законом сфер застосування ДПП;
- 6) належність об'єктів ДПП до державної або комунальної власності;
- 7) специфіка процесу впровадження ДПП;
- 8) наявність чітко вираженої публічної спрямованості внаслідок мети ДПП – задоволення суспільного інтересу в забезпеченні високих техніко-економічних показників ефективності певного, важливого для країни або регіону, виду діяльності [10, с. 4–10]. Від себе додамо: а також спеціальна, доволі складна і коштовна процедура укладання договору ДПП, що охоплює, зокрема, проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, виявлення ризиків, пов'язаних з ДПП, їхню оцінку та визначення форми.

Як українське законодавство сприяє розвитку ДПП можна простежити, пройшовши разом із потенційним інвестором крок за кроком за процедурою укладення такого договору.

Сфера застосування ДПП. Міжнародні документи, що є загальновизнаним стандартом правового регулювання відносин у сфері ДПП, до яких належать так званий Зелений документ ЄС про ДПП 2004 року [16], і Зразкові законодавчі положення про інфраструктурних проектах, що фінансуються приватними особами (так званий Звіт ЮНСІТРАЛ) 2003 виходять з того, що важливими ознаками ДПП є фінансування, будівництво, реконструкція, управління та інші дії, пов'язані з поліпшенням об'єктів соціальної інфраструктури або наданням комунальних послуг. У самому найзагальнішому вигляді соціальну інфраструктуру поділяють на соціально-побутову (житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, торгівля і громадське харчування, пасажирський транспорт і зв'язок для обслуговування

населення тощо) і соціально-культурну (охорона здоров'я, рекреаційне господарство, фізичну культуру і спорт, соціальне забезпечення, освіти, культуру і мистецтво, культові споруди тощо) частини [17].

Крім цього, в межах ДПП реалізуються не просто інфраструктурні проекти, а тільки ті з них, які мають велике соціальне значення. Світовий досвід свідчить, що обмеження державою кількості сфер і форм реалізації ДПП дозволяє ефективніше використовувати державні ресурси і спрямовувати їх на вирішення найбільш гострих проблем. У той же час український законодавець (ст. 4 Закону про ДПП) широко визначає сфери ДПП, бо крім безперечно сфер соціальної інфраструктури (наприклад, будівництво та / або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт), дозволяє ДПП і в сферах, які важко зарахувати до соціальної інфраструктури (наприклад, пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла). Крім того, Закон про ДПП узагалі не містить вичерпного переліку сфер застосування ДПП, адже він дозволяє його і в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і організаціям. Такий широкий підхід до сфер ДПП є, на наш погляд, помилковим, тому підтримуємо думку, що ознаки ДПП мають бути чітко сформульовані в Законі про ДПП, бо саме вони повинні стати критерієм для відповіді на запитання, чи має певний проект здійснюватися в межах ДПП з обов'язковим проведенням аналізу ефективності та іншими спеціальними процедурами [18], чи ні. Одним з таких ознак має бути, на наш погляд, сфера застосування ДПП, обмежена соціальною інфраструктурою. Компетентний орган. Відповідно до ст. 10 Закону про ДПП пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності подаються органу, уповноваженому КМУ. Спеціально уповноваженим органом з питань ДПП є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [19, п. 3], а Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами забезпечує реалізацію державної політики у сфері ДПП, розроблення і реалізацію проектів ДПП [20, п. 4]. Однак обидва органи займаються цими питаннями не на підставі рішення КМУ, а на підставі Указів Президента України.

Ініціювання проекту. У всьому світі ДПП – це засіб залучення інвестицій в проекти, в яких державні та місцеві органи влади намагаються налагодити співпрацю з інвесторами, водночас державні ресурси і комунальне майно використовуються ефективніше. А як це працює в Україні? На це питання відповідає встановлений нашим законодавством механізм ініціювання ДПП. Ініціювати таке партнерство у нас можуть як державні партнери, так і потенційні приватні партнери, але процедури такого ініціювання абсолютно різні.

Зокрема, для перевірки наявності такої ознаки ДПП, як забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж під час здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера, проводиться аналіз ефективності здійснення ДПП [21]. Зрозуміло, що він може проводитися тільки за наявності самих пропозицій потенційного приватного партнера. За його результатами готується висновок, який має узгодити Міністерство економічного розвитку і торгівлі, після чого уповноважений орган може прийняти рішення про проведення конкурсу щодо відбору приватного партнера. За подальшої організації конкурсу аналіз ефективності також активно використовується (з урахуванням можуть визначатися істотні умови договору, у конкурсній документації обов'язково має міститися висновок про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП для об'єкта, який виставляється на конкурс і т. д.).

Отже, потенційний приватний партнер бажає ініціювати ДПП, повинен визначитися з об'єктом, підготувати інвестиційний проект, інші документи, запропонувати вид і зміст договору, надати документи в уповноважений орган, і чекати прийняття рішення про реалізацію проекту в межах ДПП, після появи такого рішення перемогти в конкурсі, укласти договір і здійснювати моніторинг його реалізації. Водночас обов'язковою умовою конкурсу з відбору приватного партнера є кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу, які визначаються конкурсною комісією державного органу та з урахуванням яких здійснюється попередній відбір претендентів.

Отже, у разі ініціювання ДПП потенційним приватним партнером імовірним є те, що держава не погодиться ні за виглядом, ні з умовами договору, запропонованого приватним партнером, а приватний партнер не буде відповідати кваліфікаційним вимогам до учасників конкурсу. І це зрозуміло, адже основні параметри партнерства (вид договору, його умови,

вимоги до партнера і т. д.) визначає саме держава (ст. 5 Закону про ДПП), а до моменту появи документів потенційного приватного партнера вона (держава) ще не виробила свого бачення умов партнерства щодо об'єкта, на який «поклав око» приватний партнер. Крім того, Закон не передбачає чіткого переліку підстав для відмови у ДПП, на відміну, наприклад, від Закону України «Про оренду державного та комунального майна», ст. 9 якого містить такий перелік.

Державному партнеру для ініціювання ДПП, зі свого боку, потрібно визначитися з інвестиційними проектами, які можуть бути реалізовані на основі ДПП, опублікувати їхні переліки, розробити техніко-економічні обґрунтування таких проектів із визначенням варіантів договірних відносин. На жаль, за шість років дії Закону про ДПП переліки таких проектів не з'явилися.

Усе викладене вище дає підстави стверджувати, що українське законодавство не сприяє розвитку ДПП. Такий висновок підтверджується і ризиками, які виділяють потенційні приватні партнери. Це, зокрема, відсутність у Бюджетному кодексі норм про гарантування компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних із невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах тощо; відсутність гарантій виконання державним партнером фінансових зобов'язань за проектами ДПП на весь термін їх реалізації у зв'язку з щорічним затвердженням бюджету і коригуванням бюджетних програм; відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів ДПП; відсутність впевненості приватного партнера в можливості рівноправної з державою захисту своїх інтересів у системі правосуддя; відсутність гарантії отримання приватним партнером від органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору; наявність високого рівня корупції в органах влади, що призводить до подорожчання проектів ДПП для приватного партнера.

До ризиків державного партнера, із свого боку, належать можливість неефективного управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору, несвоєчасне введення в експлуатацію предмета договору і його невідповідність критеріям, передбаченим договором [22].

Що стосується відповіді на питання про те, як визначитися з алгоритмом укладення договорів з державою, доходимо до таких висновків:

- українське законодавство містить три абсолютно автономні способи укладення договорів про використання державного майна. Це: *алгоритм 1* – встановлені законами про окремі договори («Про оренду державного та комунального майна», «Про концесії» і т. д.; *алгоритм 2* – процедура Закону про ДПП; *алгоритм 3* – визначений Порядком укладення договорів;

- сучасний стан правового регулювання відносин ДПП не сприяє використанню *алгоритму 2*;

- *алгоритм 3* характеризується специфічними рисами: а) у такому порядку полягають тільки договори, не врегульовані на рівні спеціального закону - про спільну діяльність, комісії, доручення та управління майном; б) термін договорів не визначається законодавством, однак можна припустити, що вони не можуть бути довгостроковими (понад 5 років), тому що це вже ознака ДПП; в) ініціатором укладення договору є суб'єкт господарювання, що виявив намір укласти договір, він же і пропонує вид договору і його умови. г) орган управління готує за погодженням з Мінекономрозвитку, Мінфіном, Фондом майна та Мін'юстом відповідний проект рішення Кабінету Міністрів України, в якому повинні міститися істотні умови договору, укладення якого пропонується узгодити; д) не проводиться конкурс з відбору партнера; е) аналіз ефективності реалізації договору не проводиться;

- критерієм для вибору між *алгоритмами 1* і *3* є вид договору, який планує укласти з державою інвестор. Якщо це договір, врегульований окремим законом, використовується *алгоритм 1*. Якщо ж інтересам інвестора найбільш відповідає договір, не врегульований на рівні окремого закону (сумісної діяльності, управління, доручення, комісія), застосовується *алгоритм 3*.

### **1.5 Правові форми партнерських відносин в Україні**

**Партнерство** – це така організація господарської діяльності, коли двоє або більше осіб об'єднують своє майно, стають співвласниками створеного підприємства, спільно управляють виробництвом і власністю,

розподіляють прибуток та несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями.

Партнерство як вид правових відносин існує в Україні в двох формах: договірній і корпоративній. Різновидом договірної форми партнерських відносин є державно-приватне партнерство.

Договорами, які опосередковують партнерські відносини є договір про спільну діяльність (зокрема, договір простого товариства) та договір концесії.

Відповідно до статті 1130 Цивільного кодексу України за **договором про спільну діяльність** сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законові. Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство) або без об'єднання вкладів учасників. Умови договору про спільну діяльність, зокрема, координація спільних дій учасників або ведення їхніх спільних справ, правовий статус виділеного для спільної діяльності майна, покриття витрат та збитків учасників, їхня участь у результатах спільних дій та інші умови визначаються за домовленістю сторін, якщо інше не встановлено законом про окремі види спільної діяльності.

**Концесія**, відповідно до ч. 1 ст. 406 Господарського кодексу України, – це надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності і підприємницького ризику.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про концесії» відповідно до **договору концесії** уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) з метою задоволення громадських потреб.

Концесійні договори укладаються відповідно до законодавства України з концесіонерами, зокрема, іноземними інвесторами, Кабінетом

Міністрів України або уповноваженим ним органом виконавчої влади, або визначеними законом органами місцевого самоврядування. Строк дії концесійного договору встановлюється сторонами договору залежно від характеру та умов концесії. Цей строк не може бути меншим десяти років та більшим п'ятдесяти років.

Корпоративною формою партнерства в його класичному вигляді є господарські товариства, правовий статус яких визначається Законом України «Про господарські товариства».

### **1.6 Корпоративна форма державно-приватного партнерства: перспективи розвитку**

Для соціально-економічного розвитку України, яка знаходиться у стані трансформації, важливо опиратися на досвід інших країн, враховувати загальносвітові та економічні тенденції, можливість критичного запозичення закордонних механізмів, інструментів і технологій для досягнення цілей державної політики. Одним із таких механізмів, сформованих у розвинених країнах світу, є взаємодія між органами державної влади та бізнесом у формі державно-приватного партнерства.

Взаємодія держави і бізнесу дозволяє збільшити темпи зростання ВВП, підвищити ефективність бюджетного сектора з погляду відповідності потребам розвитку економіки, знизити витрати всіх рівнів під час реалізації інфраструктурних проєктів. Разом із цим забезпечується підвищення якості і зростання доступності соціально-економічної інфраструктури та факторів виробництва, капіталу, робочої сили, технологій, а також розвиток міжфірмових коопераційних зв'язків, сприяє експорту продукції і залученню іноземних інвестицій.

Державно-приватне партнерство розглядається як необхідна умова розвитку ефективної ринкової економіки, тому проведення аналізу та визначення шляхів розвитку державно-приватного партнерства в Україні є актуальною проблемою. Залишаючись новим явищем, державно-приватне партнерство в Україні має значні шанси стати інституціональним інструментом оновлення спільного виробництва на підставі об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору.

Питання державно-приватного партнерства, розглянуті в наукових публікаціях вітчизняних вчених В. М. Вакуленко, О. В. Берданова, Н. Г. Діденко, Н. А. Сич, А. Ф. Ткачук, І. О. Федіва, Є. О. Фишко та ін., містять такі аспекти, як актуальні проблеми теорії і практики державного управління та соціального партнерства, форми державно-приватного партнерства та ін.

З прийняттям у 2010 році Закону, значно зростає науковий і практичний інтерес до механізмів його реалізації в Україні.

Державно-приватне партнерство (або «публічно-приватне партнерство», ДПП) є одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно належать до державного/муніципального сектора: житлово-комунальне господарство, транспорт, медицина. Цей механізм набирає все більшу популярність по всьому світу.

Особливістю державно-приватного партнерства є співпраця між державним і приватним партнерами. Здебільшого ДПП передбачає залучення коштів приватного інвестора з частковою передачею йому права на операційне управління об'єктами інвестицій на обумовлений термін.

Для міст така форма співпраці дозволяє модернізувати інфраструктуру галузі міського господарства із мінімальним залученням власних чи бюджетних коштів. Водночас, об'єкти модернізації та новостворені об'єкти залишаються в комунальній власності. Для приватного партнера така форма співпраці, по-перше, дозволяє працювати на попередньо недоступному ринку, по-друге, отримувати прибуток від управління модернізованими об'єктами ЖКГ. Саме тому приватний інвестор зацікавлений у використанні найбільш ефективних технологій та ефективному управлінні майном.

Для подальшого розвитку державно-приватного партнерства можна запропонувати такі дії:

- формування нормативно-правової бази у сфері ДПП та узгодження з чинним законодавством;
- аналіз стратегічних напрямків соціально-економічного розвитку країни та її регіонів;
- розроблення концепції розвитку ДПП;
- створення спеціалізованих структур з питань управління у сфері ДПП;
- аналіз фінансових інструментів та форм здійснення ДПП;



- оцінка ефективності фінансування проектів у межах ДПП та формування портфеля проектів;
- дослідження наявних джерел фінансування та залучення нових;
- створення комплексної системи ефективного управління у сфері ДПП, що повинна включати розроблення фінансового механізму ДПП, аналіз форм державної підтримки, дослідження фінансових аспектів управління ризиками у межах ДПП та ін.

Безумовно, державно-приватне партнерство становить не просте складання матеріальних і фінансових ресурсів, а особливу взаємну систему інтересів. Приватний партнер, який є суб'єктом господарського права, зацікавлений у максимізації прибутку. Держава, у свою чергу, зацікавлена і в ефективності результатів проекту партнерства, і в одержанні власного комерційного ефекту. А отже державно-правове партнерство в Україні може стати одним із напрямків стратегічного розвитку підприємств за умови вдосконалення чинного законодавства.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ**

#### **2.1 Концептуально-правові засади розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства**

Житлово-комунальне господарство є особливо соціально значущою галуззю (сукупністю галузей), зорієнтованою на задоволення матеріально-побутових потреб людей за місцем проживання (на рівні територіальної громади). Вона охоплює забезпечення потреб населення у житлі, воді, теплі та енергоресурсах, організацію утилізації відходів життєдіяльності, надання транспортних послуг на локальному рівні тощо. Рівень розвитку житлово-комунального господарства є важливим індикатором якості життя та соціальної захищеності громадян.

Вітчизняне житлово-комунальне господарство формувалося за радянської доби в умовах тоталітарної системи, що абсолютизувала інтереси держави. Незважаючи на перманентні спроби реформування галузі упродовж останнього часу, донині так й не вдалося забезпечити її поступальний розвиток на людиноцентристських засадах. Переважна більшість підприємств галузі працюють зі збитками, що об'єктивно зумовлено надзвичайно високим рівнем зношеності виробничих фондів, недосконалою системою використання первинних ресурсів, високою енергоємністю та низьким рівнем організації праці. Усе це призводить до значної втрати води, теплової енергії та інших ресурсів, а також незадовільної якості надаваних житлово-комунальних послуг.

Обмеженість бюджетної підтримки житлово-комунального господарства спонукає до пошуку альтернативних джерел фінансування програм модернізації і технічного переоснащення підприємств житлово-комунального господарства, оновлення і підвищення енергоефективності житлового фонду [23]. Вирішення зазначених проблем неможливо без запровадження інноваційних підходів. Одним із найперспективніших є запровадження державно-приватного партнерства.

Перспективи запровадження державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері активно розглядаються науковцями. Автори, насамперед, зосереджувалися на осмисленні загальнотеоретичних питань

державно-приватного партнерства, характеристики різних форм державно-приватного партнерства, з'ясуванні ефективності його здійснення тощо. Вагомий внесок у дослідження цих проблем зробили О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Маврина, Є. Л. Черевиков, О. С. Вавричук, К. В. Павлюк, О. В. Степанова, О. С. Проневич, І. А. Островський, Ю. В. Федотова та ін. [23–33].

Комплексний аналіз творчого доробку вітчизняних фахівців свідчить про відсутність усталеної традиції комплексного дослідження правових аспектів запровадження державно-приватного партнерства. Водночас зберігається необхідність переосмислення концептуально-правових засад розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства, що є суттєвим для запровадження нових механізмів модернізації існуючої інфраструктури.

Упродовж останнього часу в Україні було створено розгалужену нормативно-правову базу для реалізації державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. Визначальний вплив для ствердження державно-приватного партнерства у зазначеній сфері мають Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві від 16 вересня 2009 року, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року, Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 року, Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 року, Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 року, а також низка підзаконних нормативно-правових актів.

Необхідність запровадження державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері вперше була системно обґрунтована у Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. Характерно, що державно-приватне партнерство розглядається у цьому документі як елемент системи фінансового забезпечення модернізації та відновлення житлового фонду і житлово-комунальної інфраструктури, що сприятиме адаптації системи господарства до ринкових умов, підвищенню енергоефективності будівель, зменшенню обсягів споживання природного газу підприємствами комунальної енергетики, поліпшенню якості питної води. Подібне дефініціювання об'єктивно зумовлює артикуляцію таких основних завдань:

створення передумов для розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальній галузі; розвиток нових моделей та механізмів залучення приватного сектору до розбудови житлово-комунального сектору економіки; визначення шляхів і напрямів удосконалення бюджетної підтримки; поширення позитивного досвіду застосування механізмів державно-приватного партнерства; визначення етапності, принципів та особливостей запровадження механізмів державно-приватного партнерства.

Варто зазначити, що в аналізованій Концепції виокремлено два варіанти розв'язання існуючих проблем у галузі житлово-комунального господарства. Так, перший варіант передбачає збереження чинної архаїчної системи тарифоутворення на житлово-комунальні послуги і постійне збільшення розмірів бюджетної підтримки галузі. Природно, що такий підхід є неприйнятним, оскільки тягар фінансування багатогалузевої стратегічної галузі покладається виключно на суспільство (громаду), а підприємства житлово-комунального господарства практично позбавляються стимулів для ефективної діяльності. Зауважимо, що безповоротна бюджетна підтримка не спонукає населення до ощадного використання енергетичних ресурсів.

Альтернативний за характером другий варіант запровадження державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства передбачає розв'язання проблеми з використанням механізмів, апробованих у провідних країнах світу. Такий підхід ґрунтується на консолідації зусиль і фінансових ресурсів держави та приватних інвесторів з метою модернізації об'єктів житлово-комунального господарства і відновлення житлового фонду. Важливо, що за цим сценарієм держава та приватний інвестор розподіляють між собою не лише прибутки, але й можливі чисельні ризики, пов'язані з інвестиційною, виробничою та комерційною діяльністю у цьому секторі народного господарства. За зазначених обставин обидві сторони об'єктивно зацікавлені у новелізації законодавства, що регулює діяльність, пов'язану з придбанням, обслуговуванням житла і наданням житлово-комунальних послуг, підвищенні рівня загальної культури та правосвідомості населення, ствердженні «психології і моделі поведінки власника», сприйнятті цивілізованої культури споживання у житловому фонді тощо. Отже, державно-приватне партнерство має безсумнівний глибокий соціальний

підтекст, є важливим інструментом розбудови соціальної держави та ствердження громадянського суспільства.

Наголосимо, що потенційні ризики нівелюються перевагами державно-приватного партнерства. Комплексний аналіз позитивного досвіду реформування сфери житлово-комунального господарства з опорою на державно-приватне партнерство дає підстави стверджувати, що такими перевагами є зменшення ризику неефективного витрачання коштів, забезпечення ефективного управління об'єктами, збільшення надходжень до бюджетів різних рівнів, передача інвесторами сучасних ефективних технологій публічному партнеру, збереження навколишнього природного середовища шляхом використання інноваційних технологій та енергозберігаючого обладнання, створення конкурентного середовища, що стимулює розвиток ринкових відносин.

Визначені в Концепції положення мають базовий характер для вітчизняного законодавства, що регулює запровадження державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, зокрема титульного Закону.

Незважаючи на наявність усталеної та ґрунтованої на європейських стандартах нормативно-правової бази, упродовж останнього часу так й не вдалося досягти суттєвих зрушень у запровадженні державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства. Фахівці наголошують, що основними чинниками, які обмежують прагнення приватного інвестора здійснювати капіталовкладення у комунальну інфраструктуру, є критична залежність сфери бізнесу від політичної кон'юнктури, високий рівень корумпованості органів публічної влади, відсутність незалежної системи судочинства та кримінальної юстиції загалом, неефективність системи державного та муніципального управління, низькі доходи населення, які визначають його високу чутливість до зміни рівня тарифів, високий ступінь невизначеності стану основних фондів, що передаються в управління приватному бізнесу, неефективна тарифна політика тощо. Як наслідок, державно-приватне партнерство достатнього розвитку в Україні не набуло, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах державно-приватного партнерства на сьогодні замало [31, с.10].

Важливо усвідомлювати, що навіть за існування високого ризику інвестування коштів у сферу житлово-комунального господарства, ця галузь вітчизняного народного господарства зберігає привабливість [32,

с. 125]. Важливою передумовою становлення взаємовигідного партнерства є вичерпне нормативно-правове регулювання цього процесу, обґрунтованість і соціальна акцептованість рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення системи підвищення кваліфікації спеціалістів галузі тощо [33]. Доцільним також є закріплення нових форм державно-приватного партнерства і розширення сфер його застосування з урахуванням чинних європейських правових стандартів. Наприклад, Закон не передбачає можливості реалізації приватним партнером таких проєктів, як будівництво з наступною передачею їх державному партнеру. На нашу думку, варто законодавчо закріпити положення щодо можливості інвестування приватними партнерами у будівництво об'єктів з наступною їх передачею державному партнеру, мінімальної частки приватного фінансування, надання приватному партнеру певних пільг (преференцій) під час інвестування у капіталомісткі об'єкти.

Підсумовуючи, зазначимо, що державно-приватне партнерство є рівноправним і взаємовигідним співробітництвом між державою, територіальними громадами та приватними інвесторами, спрямованим на вирішення низки соціально значущих проблем нормального життєзабезпечення функціонування територіальних громад і життєдіяльності окремих споживачів послуг. Залучення приватного партнера-інвестора має забезпечити ефективніше використання фінансового ресурсу під час реалізації проєкту і підвищення дохідності об'єктів у разі їхньої подальшої експлуатації. Налагодження дієвого державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства є безумовним пріоритетом під час налагодження партнерської взаємодії органів публічної адміністрації та недержавним сектором.

## **2.2 Практичні проблеми в галузі ЖКГ та шляхи їх вирішення**

Житлово-комунальне господарство України – одна з найбільших галузей економіки країни, яка значно впливає на щоденне життя кожної людини та на ситуацію в країні загалом. За весь період незалежності України у галузі накопичуються невирішені проблеми, що дає підстави говорити про стан системної кризи, яка щодалі поглиблюється. Це загрожує безпеці життєдіяльності людей та національній безпеці країни.

Сьогодні житлово-комунальне господарство переживає значні труднощі. Збільшується кількість старого та аварійного житлового фонду, матеріально-технічна база житлово-комунального господарства вкрай зношена, обладнання застаріле та енергомістке. Фізичне та моральне старіння конструкцій і внутрішніх систем житлових будівель стало головною причиною зниження якості комунальних послуг, погіршення комфортності, надійності та безпечності умов проживання. Накопичено багато проблем, що ставлять під загрозу можливість його сталого функціонування. Відсутність системних перетворень у цій сфері, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень не дозволило досягти бажаного результату щодо створення фінансово-спроможних та ефективно працюючих у ринкових умовах підприємств житлово-комунального господарства, які б надавали споживачам послуги необхідного рівня та якості.

Встановлено, що внаслідок функціонування і розвитку окремих підгалузей (водо-, теплопостачання та водовідведення) житлово-комунальне господарство виступає як різновид природної монополії. У зв'язку з тим, що неправомірними діями монополістів є завищення цін і тарифів, нав'язування умов договору, не вигідних споживачу, зниження якості продукції та якості обслуговування, встановлення бар'єрів доступу інших підприємців на потенційно конкурентні суміжні ринки тощо, виникає необхідність регулювання природних монополій. Форми державного регулювання природних монополій передбачають контроль за рівнем і структурою цін, обсягом пропозиції.

Основні проблеми житлово-комунального господарства:

- недосконалість порядку формування тарифів, непрозорість формування
- цін/тарифів за послуги та поточної діяльності підприємств ЖКГ;
- невідповідність розмірів платежів за користування житлом фактичним витратам на його утримання;
- неефективна керованість, неконтрольованість, низька якість роботи підприємств житлово-комунальної галузі та послуг, що ними надаються;
- недосконалість діючої системи фінансування робіт, пов'язаних із обслуговуванням і модернізацією житлового фонду;

- утриманське ставлення користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного та морального зносу;
- високий ступінь регіональної диференціації стану забезпеченості та якості надання житлово-комунальних послуг;
- зношеність основних фондів галузі, застарілість технологій і, як наслідок, значні витрати (води, теплової енергії тощо) та низьку енергоефективність.
- невідповідність наявних інфраструктурних потужностей зростаючим вимогам та потребам;
- високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг та слабкий розвиток конкуренції у цьому секторі;
- недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності галузі, насамперед у сфері диверсифікації постачальників послуг;
- неефективна система управління, злиття замовника і підрядника і водночас розрив між споживачем і замовником послуг;
- незавершеність приватизації житлового фонду у частині асоціювання власників житла у багатоквартирних будинках в об'єднання співвласників (ОСББ).

Враховуючи надмірне затягування законотворчого процесу у вирішенні основоположного питання діяльності ЖКГ, доцільно ввести процес законодавчого забезпечення діяльності комунальних підприємств та здійснити невідкладне приведення відповідно до Конституції України норм базових законів, шляхом внесення певних змін і доповнень. Доцільно доробити і прийняти закони про комунальну власність і про унітарні комунальні підприємства.

Аналіз чинних законодавчих актів підтверджує можливість вдосконалення управління об'єктами ЖКГ як напрямку житлово-комунальної реформи, створення більш сучасних механізмів державної підтримки перетворень у житлово-комунальній сфері.

Основними проблемами в регулюванні відносин оплати послуг є недосконалість нормативно-методичної бази щодо формування економічно обґрунтованих тарифів, відсутність прозорості у процесі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, наявність завищених норм споживання на окремі види послуг, а також існуючий диспаритет між затвердженими тарифами та доходами громадян. Ключовою проблемою реформування житлово-комунального господарства є законодавче забезпечення впровадження економічно виважених тарифів, з урахуванням



повного відшкодування реально наданих послуг та досягнення рентабельності підприємств галузі.

Подальший розвиток законодавчого поля України у сфері регулювання відносин оплати послуг має базуватися на значному розширенні напрямків наукових досліджень.

Реформа ЖКГ має бути законодавчо, організаційно та економічно забезпечена на чотирьох рівнях: на рівні державних органів виконавчої влади; місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування; житлово-комунальних підприємств різних форм власності; споживачів послуг.

### **2.3 Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму вирішення проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громад**

Державно-приватне партнерство є рівноправним і взаємовигідним співробітництвом територіальних громад із приватними інвесторами. Зацікавленість територіальних громад у розвитку державно-приватного партнерства об'єктивно зумовлене прагненням забезпечити поступальний розвиток інфраструктури за обмежених бюджетних можливостей. Поява приватного інвестора зазвичай підвищує якість надаваних населенню послуг та підвищення дохідності об'єктів.

В Україні застосування державно-приватного партнерства ґрунтується на положеннях Закону. Водночас зазначений закон має й певні недоліки. Зокрема, не визначено мінімальну частку участі у проекті партнера. У країнах, які активно реалізують державно-приватне партнерство, мінімальна частка приватного фінансування становить 25 %.

На нашу думку, Закон також має визначати чіткі механізми практичної реалізації проектів державно-приватного партнерства. Наприклад, необхідно визначити стадії реалізації проектів, створити мотивації для іноземних інвесторів.

З метою активізації державно-приватного партнерства як механізму вирішення проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громад необхідно вжити таких заходів:

- провести громадські обговорення з метою визначення соціально значущих проблем, вирішення яких можливе лише шляхом залучення приватного інвестора;
- залучити до розроблення відповідних проектів громадські організації, профільні наукові установи, представників засобів масової інформації та громадянського суспільства;
- провести цілеспрямовані інформаційні кампанії з метою підвищення інвестиційної привабливості проектів, що реалізуються на засадах державно-приватного партнерства, та формування позитивного іміджу органів місцевого самоврядування як відповідального партнера;
- забезпечити підвищення кваліфікації та мотивування працівників органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією проектів державно-приватного партнерства;
- опрацювати питання щодо можливості надання приватному партнеру пільг у випадках укладення стратегічно важливого договору і посилення санкцій за невиконання зобов'язань;
- зменшити кількість погоджувальних процедур під час укладання договорів;
- запровадити механізм компенсації збитків, завданих унаслідок одностороннього розірвання договору.

Підсумовуючи зазначимо, що позитивний потенціал державно-приватного партнерства полягає у залученні додаткових ресурсів для проведення модернізації інфраструктури стратегічних галузей економіки, зниженні навантаження на видаткову частину місцевих бюджетів, перерозподілі ризиків і посиленні відповідальності партнерів.

## 2.4 Модернізація житлово-комунального господарства за допомогою механізмів державно-приватного партнерства

Для модернізації житлово-комунального господарства на підставі механізмів державно-приватного партнерства потрібно визначити та реалізувати чіткі завдання: **по-перше**, необхідно вдосконалити законодавчі акти, які будуть регулювати правовідносини в житлово-комунальному секторі економіки з допомогою правового інституту – державно-приватного партнерства та які будуть сприяти його впровадженню; **по-друге**, потрібна підтримка діяльності центрального органу державної

влади, уповноваженого приймати рішення щодо державно-приватного партнерства, у наданні допомоги органам місцевої влади та органам державної влади, які прагнуть підвищити ефективність та якість надання житлово-комунальних послуг і покращити інфраструктуру через залучення приватного партнера; **по-третє**, впровадження пілотних проектів в галузі житлово-комунального господарства через надання пілотним містам на всіх етапах підготовки проекту: від концепції до представлення пілотних проектів на ринку через прозорий та конкурентний конкурс.

Залучення державно-приватного партнерства до процесів реформування житлово-комунального господарства є одним із механізмів залучення інвестицій для технічного переоснащення об'єктів шляхом передачі підприємств у концесію, що, зі свого боку, надасть можливість покращити якість названих послуг.

Основними перевагами державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства для держави є: скорочення бюджетних витрат на надання послуг, економія бюджетних державних коштів, активізація інвестиційної діяльності, ефективне управління державним майном, використання практичного досвіду приватних осіб, оптимізація розподілу ризиків між державою та приватними особами, підвищення ефективності інфраструктури, збереження та створення нових робочих місць тощо. Основними перевагами державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства для приватних осіб є: залучення бюджетних коштів до проекту, доступ до раніше закритих сфер житлово-комунального господарства, розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових установ на довгий термін тощо.

Механізм державно-приватного партнерства може розглядатись як альтернатива приватизації, оскільки об'єкти державно-приватного партнерства не передаються у власність приватному партнеру, існує розподіл ризиків між приватним партнером і державою стосовно функціонування відповідного об'єкта інфраструктури та послуг, що надаються, водночас досягається суттєве покращення об'єкта шляхом залучення приватних інвестицій і спільного (за участю державного та приватного партнерів) управління.

Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права

власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належить державному партнеру. Разом із цим, умовами договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства, може бути передбачене набуття приватним партнером права на новозбудовані об'єкти. Таким чином, ефективне впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері ЖКГ буде сприяти розвитку ЖКГ.

## **2.5 Нормативно-правове регулювання відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг в Україні**

Проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального господарства, традиційно привертають увагу як фахівців, так й широкого загалу. В українському суспільстві ствердилася думка щодо неефективності житлово-комунального господарства, що характеризується архаїчністю управлінських підходів, значною зношеністю основних фондів, низькою якістю надаваних послуг тощо. Упродовж останнього часу активно обговорюється перспектива реформування цієї важливої сфери. Ця дискусія відбувається на фоні перманентного погіршення технічного і фінансового стану житлово-комунального господарства та неспроможності значної частини населення сплачувати за спожиті житлово-комунальні послуги. Кардинальні зрушення в сфері житлово-комунального господарства можливі за умови суттєвого коригування доктринальних засад реформування житлово-комунальної сфери з урахуванням її особливої соціальної значущості і комплексного характеру надаваних населенню послуг, наявності відповідної збалансованої нормативно-правової бази, економічної обґрунтованості вартості житлово-комунальних послуг, розбудови ефективної системи соціальних гарантій і захисту.

Проблеми житлово-комунального господарства мають комплексний характер, що об'єктивно зумовлює їхнє осмислення представниками різних галузей науки. Зокрема, означена проблематика досліджувалася Т. О. Барабаш, О. М. Буханевич, В. В. Латишевої та іншими фахівцями [16-18]. Водночас наголосимо, що вітчизняні правознавці проблемам житлово-

комунального господарства приділяють недостатньо уваги, що унеможливує формування цілісного уявлення щодо існуючого спектру правових колізій в означеній сфері. Необхідно з'ясувати стан, проблеми і перспективи нормативно-правового регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг.

Конституція України від 28 червня 1996 року визначила право на житло серед основних соціально-економічних прав і свобод особи та громадянина.

За своєю природою право на житло водночас складає цивільно-правовий інститут. Право фізичної особи на житло становить право на таке благо, завдяки якому вона може реалізувати свої нагальні потреби у фізичній і духовній життєдіяльності. Право на житло полягає не лише у фізичній можливості для особи перебувати певний час у своїй домівці, придатній для проведення часу у відпочинку, спілкуванні тощо, а є передумовою для створення сім'ї, виховання дітей, що є природним прагненням особи. Це є дуже важливим для побудови соціального суспільства, і тому держава має бути зацікавлена в забезпеченні цього права.

Система нормативно-правових актів у житлово-комунальній сфері ґрунтується на положеннях Конституції України, що конкретизуються в нормах житлового, цивільного та інших галузей законодавства.

Найважливішими для регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є Житловий та Цивільний кодекси.

Житловий кодекс України є визначальним у системі законодавчих актів, якими регулюються житлові відносини, зокрема, пов'язані з житловими приміщеннями та їхнім використанням, із житловими правами громадян.

Глава 28 Цивільного кодексу України визначає право власності на житло. Отже, відповідно до ст. 379 ЦК України житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інші приміщення, призначені та придатні для проживання. Найголовнішою ознакою житлових приміщень є призначеність їх для проживання без шкоди для життя та здоров'я людини. Це забезпечується технічними та санітарними вимогами до житла.

Набуття житла у власність відбувається різними шляхами. Починаючи з 1992 року найпоширенішим способом виникнення в особи права власності на житло стала приватизація (відповідно до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»).

З активізацією житлового будівництва набуло поширення придбання житла у власність за цивільно-правовими правочинами, а саме: купівлі-продажу (гл. 54 ЦК України), дарування (гл. 55 ЦК України), ренти (гл. 56 ЦК України), довічного утримання (гл. 57 ЦК України), успадкування (гл. 84–90 ЦК України).

Цивільний кодекс України також регулює відносини про надання послуг (гл. 63 ЦК України) та відносини з приводу найму (оренди) житла (гл. 59 ЦК України).

До нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі житлово-комунального господарства, також належить Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки». Цим нормативно-правовим актом передбачена необхідність реалізації низки цілеспрямованих заходів: утримання будинків, споруд і прибудинкових територій, зокрема, проведення реконструкції застарілого житлового фонду; надання послуг із централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, надання послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води, зокрема, з використанням альтернативних джерел енергії та видів палива; ремонту приміщень, будинків, споруд; благоустрою населених пунктів; міського електротранспорту.

Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначено інституційно-правові засади створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань власників жилих і нежилих приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку.

Особливе місце в системі правового регулювання відносин із надання житлово-комунальних послуг займають Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» (визначено правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг) і Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (визначено основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки).

Закон України «Про тепlopостачання» визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності на об'єктах сфери

теплопостачання та регулює відносини, пов'язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням теплової енергії з метою забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем теплопостачання, створення і удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів і працівників сфери теплопостачання.

Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» закріплено організаційно-правові засади функціонування системи питного водопостачання, націленої на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою.

У правовому регулюванні відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг суттєву роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996р. № 1546 «Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг» до компетенції Національної комісії регулювання електроенергетики зараховано регулювання тарифів на електроенергію та природний газ.

Здійснення ремонтних робіт є невід'ємною складовою надання житлово-комунальних послуг. Наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 25.04.2005р. № 60 «Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг із ремонту приміщень, будинків, споруд» визначено, що виконавцем послуг із ремонту приміщень, будинків, споруд може бути суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є виконання ремонтних робіт, які передбачають заміну та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкцію, відновлення несучої спроможності несучих елементів, конструкцій тощо, який має право виконувати такі роботи. Із виконавцем послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд укладається відповідний договір.

Наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 10.08.2004р. № 150 «Про затвердження Примірною переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків,

споруд» передбачено два види ремонту приміщень, будинків і споруд, а саме: поточний і капітальний.

У лист Державного комітету будівництва від 30.04.2003 № 7/7-401 роз'яснено, що капітальний ремонт будівлі є комплексом ремонтно-будівельних робіт, що передбачає заміну, відновлювання та модернізацію конструкцій і обладнання будівель у зв'язку з їхнього фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників, а також покращання планування будівлі і благоустрою території без зміни будівельних габаритів об'єкта. Капітальний ремонт передбачає призупинення на час виконання робіт експлуатації будівлі в цілому або її частин (за умови їх автономності).

Поточний ремонт визначено як комплекс ремонтно-будівельних робіт, що передбачає систематичне та своєчасне підтримання експлуатаційних якостей та попередження передчасного зносу конструкцій і інженерного обладнання. Якщо будівля в цілому не підлягає капітальному ремонту, комплекс робіт поточного ремонту може враховувати окремі роботи, які класифікуються як такі, що належать до капітального ремонту (крім робіт, які передбачають заміну та модернізацію конструктивних елементів будівлі). Поточний ремонт повинен провадитись з періодичністю, що забезпечує ефективну експлуатацію будівлі або об'єкта з моменту завершення його будівництва (капітального ремонту) до моменту постановки на черговий капітальний ремонт (реконструкцію).

Утримання будинків і споруд та прибудинкових територій також підлягає нормативно-правовому регулюванню. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 529 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» встановлено типовий перелік послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та закріплено форму Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» затверджено порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, порядок формування тарифів на



послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію, порядок встановлення роздрібних цін на природний газ для населення.

Нормативно-правові засади управління житлових приміщень визначено наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02.02.2009 № 13 «Про затвердження Правил управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд». Цим документом визначено перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати управління будинком. Зокрема, передбачена можливість самоуправління будинком власниками, співвласниками будинку, створеними ними органами, організаціями та об'єднаннями або балансоутримувачем чи будь-якою іншою особою, уповноваженою від імені власників або співвласників. Відповідно до п. 14 означеного наказу управитель відповідає за стале функціонування і збереження споживчих властивостей об'єкта, наданого в його управління, відповідно до його цільового призначення, а також за організацію забезпечення потреби мешканців об'єкта в отриманні житлово-комунальних послуг відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків, правил.

Для здійснення функцій з управління будинком власники, співвласники можуть самостійно укласти з управителем договір, що оформляється відповідно до законодавства, або уповноважити будь-яку іншу особу на здійснення від їх імені таких дій. На один об'єкт управління може бути укладений один договір про управління. Якщо це передбачено договором про управління, управитель може укладати субпідрядні договори на виконання окремих видів робіт.

Вивезення відходів належить до важливих напрямів реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, спрямованої у тому числі й на забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя. Порядок вивезення побутових відходів визначено постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів». Цим нормативно-правовим актом передбачено, що власники або балансоутримувачі житлових будинків, земельних ділянок укладають договори з особою, яка визначена виконавцем послуг із вивезення побутових відходів, та забезпечують розподільне збирання побутових відходів. Збирання та перевезення побутових відходів здійснюються спеціально обладнаними для цього транспортними засобами. Вивезення

побутових відходів здійснюється відповідно до схеми санітарного очищення населених пунктів із забезпеченням роздільного збирання побутових відходів. Житлові масиви і внутрішньо дворові території, дороги загального користування та інші об'єкти благоустрою населених пунктів обладнуються контейнерними майданчиками, урнами для побутових відходів.

Надання комунальних послуг здійснюється уповноваженими суб'єктами у контексті забезпечення належних умов для життєдіяльності спільноти та формування безпечного і комфортного середовища для проживання населення. Правила, що регулюють правовідносини між суб'єктом господарювання, який надає житлово-комунальні послуги і споживачем зазначених послуг, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення». Комунальні послуги надаються споживачеві відповідно до договору, що укладається на основі типового договору про надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення. Форма та істотні умови договору закріплено постановою, названою вище.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 631 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» визначає процедуру підготовки та проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг, крім газо- та електропостачання, послуг із вивезення побутових відходів, у житлових будинках державної та комунальної власності.

Низку інших суттєвих умов надання житлово-комунальних послуг встановлено іншими підзаконними нормативно-правовими актами, а саме: наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 «Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді»; наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10.08.2004 № 150 «Про затвердження Примірною переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд»; наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 № 76 «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» тощо.

Згідно зі ст. 17, 28 та на підставі ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування уповноважені у визначених чинним законодавством порядку і межах встановлювати тарифи на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 20.09.2009 № 72 «Про встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, що знаходяться у комунальній власності територіальної громади м. Харкова» було визначено перелік послуг із утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, мінімально необхідних для забезпечення санітарно-гігієнічних вимог проживання та перебування в приміщеннях, забезпечення технічних вимог до експлуатації будинку, підтримання несучої спроможності конструкцій та експлуатаційних характеристик внутрішньобудинкових мереж і систем та встановлено тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для будинків комунальної власності територіальної громади м. Харкова, що знаходяться в господарському віданні комунального підприємства «Жилкомсервіс», по кожному будинку окремо, залежно від кількісних показників фактичного надання послуг з урахуванням забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій.

Отже, наголосимо, що в Україні створена розвинена нормативно-правова база, що регулює відносини у сфері надання житлово-комунальних послуг. Сьогодні існує чотириланкова система ієрархічно розташованих нормативно-правових актів, що містить: Конституцію України; законодавчі акти; підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що перспектива реформування житлово-комунальної сфери полягає у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування щодо надання житлово-комунальних послуг, а також створенні конкурентного середовища шляхом залучення широкого спектру суб'єктів господарської діяльності. Нагальною потребою також є створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю уповноважених державних і муніципальних суб'єктів, а також апробації відповідного позитивного зарубіжного досвіду.

## **2.6 Дефініція «житлово-комунальна послуга» як елемент правової парадигми розвитку житлово-комунального господарства в Україні**

Розбудова правової та соціально орієнтованої держави в Україні ґрунтується на постулаті щодо необхідності ефективного вирішення широкого спектру проблем, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад та окремих громадян. Особлива увага в означеному контексті має приділятися створенню безпечного і комфортного життєвого середовища, перманентному підвищенню якості життя людей, що неможливо без належного інституційно-правового регулювання житлово-комунальної сфери.

Житлово-комунальне господарство є унікальним багатофункціональним комплексом, що охоплює низку взаємозалежних і водночас достатньо автономних підприємств та організацій. Виробнича структура житлово-комунального господарства інтегрує понад 30 видів діяльності, провідними з яких є житлове господарство, теплопостачання, холодне та гаряче водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод. Маючи низку спільних з іншими галузями народного господарства рис, житлово-комунальне господарство має відчутну специфіку, оскільки воно безпосередньо пов'язано з відтворенням житлового фонду, що об'єктивно зумовлює інтенсивність економічних, соціальних, демографічних і політичних процесів. Основою розвитку житлово-комунального господарства є розширення населених пунктів і потреби населення в житлово-комунальних послугах.

Маючи соціально-економічну природу, проблеми житлово-комунального господарства торкаються повсякденного буття населення, постійно зберігають актуальність та потребують оперативного реагування. Проте недосконалість системи соціального захисту населення у сфері житлово-комунального господарства, неякісне надання житлово-комунальних послуг, поєднане з низьким рівнем поінформованості суспільства і недосконалістю регулювання правовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зазвичай спричиняють негативний резонанс і зростання соціальної напруги.

У вітчизняних та зарубіжних дослідженнях чимало вчених приділяли увагу розумінню категорії «послуга», зокрема: Ю. П. Космін, А. Михайлов, В. Приходько, С. Ємелянчик, В. В. Резнікова та ін.[34 – 38].

Аналітики наголошують, що надання якісних житлово-комунальних послуг є одним із безсумнівних пріоритетів діяльності органів публічної адміністрації. Осмислюючи категорію «послуга», науковці донині не змогли запропонувати уніфіковане тлумачення її сутності. У лінгвістиці превалює загальне бачення послуги як корисної для іншої особи дії (вчинку) або надання допомоги іншій людині.

Водночас А. Михайлов розглядає послугу крізь призму корисної трудової діяльності людини (групи людей), результати якої виявляються у корисному ефекті, що задовольняє будь-яку потребу суспільства [34]. Натомість Ю. П. Космін наполягає, що послугою є не пов'язана із створенням речі (її відновленням, ремонтом) певна діяльність, яка породжує наділене споживчою вартістю відповідне благо, що належить до об'єктів права [35]. В. Приходько формулює послугу як очікуваний результат дії (бездіяльності), що виявляється у корисному ефекті, тобто задоволенні потреби особи (договір про надання послуг укладається з метою досягнення означеного результату) [36].

Зі свого боку, С. Ємелянчик визначає послугу як дію (діяльність), спрямовану на задоволення потреб особи, що не пов'язана із втіленням у певному майновому результаті, що є невіддільним від власне діяльності та споживається безпосередньо у момент її здійснення [37]. В.В. Резнікова констатує, що в господарському обороті послуга має визначатися як діяльність, складовими елементами якої є юридично значущі дії суб'єкта господарювання (послугонадавача), що не пов'язана зі створенням упредметненого результату як певного матеріального блага. Вона зазначає, що результатом послуги є певний корисний ефект як відповідне нематеріальне благо, що характеризується матеріальною непомітністю, має споживчу вартість і задовольняє потреби іншого суб'єкта господарювання (послугоотримувача) є невіддільним від свого джерела, характеризується невичерпністю та неможливістю зберігання, якість якого не може бути наперед гарантованою і який споживається в момент здійснення такої діяльності [38].

У чинному вітчизняному законодавстві сьогодні зберігається еkleктика в артикуляції дефініції «послуга». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» послуга визначена як діяльність виконавця з надання споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих

потреб [39]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти, та процедури оцінки відповідності» послугою є результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій [40]. У Правилах надання послуг з технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 11.11.2002 № 792, послуга тлумачиться як результат безпосередньої взаємодії між виконавцем та замовником і внутрішньої діяльності виконавця для задоволення потреб замовника [41].

У Законі України «Про житлово-комунальні послуги» виокремлено дві споріднені правові категорії, а саме:

1) житлово-комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил;

2) комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [42].

У ст. 12–14 названого вище закону житлово-комунальні послуги класифіковано за функціональним призначенням і порядком затвердження цін/тарифів. Залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

- комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

- послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньо будинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

– послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їхня реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

Залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги поділяються на 3 групи, а саме:

1) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, – національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Отже, відповідно до п. 8 постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1546 «Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг» визначено, що тарифи на електроенергію та природний газ регулює Національна комісія регулювання електроенергетики [43];

2) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території (постачання теплової енергії, послуги централізованого водопостачання та водовідведення). Згідно зі ст. 20 Закону України «Про теплопостачання» тарифи на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, крім тарифів на виробництво теплової енергії для суб'єктів господарювання, що здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують нетрадиційні та поновлювані джерела енергії, затверджуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та органами місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством [44]. Ст. 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» уповноважує органи місцевого самоврядування встановлювати тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг) [45];

3) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін). Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» споживач

зобов'язаний укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору [42].

Науковцями також обґрунтована можливість класифікації житлово-комунальних послуг за наявністю конкурентних засад. Визначальним є те, що житлово-комунальні послуги надаються як природними монополіями (водопостачання, водовідведення, тепло-, електро- та газопостачання), так й на конкурентних засадах (утримання житла і прибудинкових територій; обслуговування ліфтів; збір, вивезення та утилізація відходів тощо).

Законом передбачено істотні (обов'язкові) умови договору на надання житлово-комунальних послуг між виконавцем/виробником та споживачем. Типовий договір про надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630 [46]. Типовий договір про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 529 [47].

Зазначене вище дає підстави констатувати, що надання житлово-комунальних послуг водночас є різновидом підприємницької діяльності та важливою формою реалізації соціальної функції держави, оскільки житлово-комунальні ресурси призначені для забезпечення процесу життєдіяльності населення. Зниження якості послуг безпосередньо впливає на стан здоров'я людей, рівень санітарно-епідеміологічного благополуччя, ступінь благоустрою житлових приміщень тощо. Розвиток законодавства, що регулює діяльність із надання житлово-комунальних послуг, є важливим завданням держави.

Існування в Україні розвиненої нормативно-правової бази, що регулює надання житлово-комунальних послуг, зумовлює необхідність подальшого вдосконалення правової парадигми розвитку житлово-комунального господарства.

На нашу думку, першочерговою необхідністю є вдосконалення дефініції «житлово-комунальні послуги». Ґрунтуючись на існуючому спектрі думок та ураховуючи сучасну практику нормотворення, пропонуємо поняття «житлово-комунальна послуга» розширено тлумачити як результат особливо соціально значущої господарської діяльності, спрямованої на створення належних (безпечних, комфортних) умов використання житлових і нежитлових приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд відповідно до закріплених у чинному



законодавстві науково та економічно обґрунтованих нормативів, норм, стандартів, порядків і правил. Вважаємо також доцільним запровадити класифікацію житлово-комунальних послуг за ступенем обсягу та обов'язковості надання (виходячи з необхідності забезпечення нормальної життєдіяльності громади або окремих осіб) на основні та додаткові (факультативні).

До переліку основних необхідно зарахувати такі житлово-комунальні послуги, які обов'язково повинні надаватися в обов'язковому порядку з метою забезпечення необхідного благоустрою житлових будинків, житлових і допоміжних приміщень, прибудинкової території з урахуванням умов відповідного населеного пункту, їх відповідності до передбачених чинним законодавством технічних і санітарних стандартів. Додатковими потрібно вважати житлово-комунальні послуги, що надаються окремо на підставі договору між виконавцем і споживачем (наприклад, встановлення відео нагляду за прибудинковою територією, догляд за зеленими насадженнями, прикрашення прибудинкової території у святкові дні, встановлення і обслуговування дверей під'їздів (воріт, шлагбаумів, огорож тощо).

Зважаючи на виняткову соціальну значущість житлово-комунальних послуг, вони можуть розмежовуватися на якісні та неякісні. Якісними мають визнаватися такі житлово-комунальні послуги, які задовольняють потреби споживача та відповідають нормативним вимогам. Натомість неякісними варто визнати житлово-комунальні послуги, які не задовольняють потреби споживача та не відповідають нормативним вимогам, а також виконані не в повному обсязі.

В означеному контексті особливої уваги заслуговує категорія «якість житлово-комунальних послуг», що є сукупністю нормативних властивостей і характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені та/або передбачувані потреби споживача відповідно до вимог законодавства.

На нашу думку, нарізла потреба запровадження поняття «недолік житлово-комунальної послуги», що може тлумачитися як невідповідність житлово-комунальної послуги умовам якості, передбаченим законодавством та договором зі споживачем, а також несвоєчасне та/або в неповному обсязі надання житлово-комунальної послуги.

## 2.7 Послуги у галузі житлово-комунального господарства як об'єкт цивільних правовідносин

Згідно зі ст. 177 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) послуги потрібно зарахувати до об'єктів цивільних прав. Поняття та різновидність послуг ЦКУ не визначено. Глава 63 ЦКУ «Послуги. Загальні положення» передбачає тільки загальні положення про договір про надання послуг, а саме визначення договору, виконання договору, плата за договором, відповідальність виконавця за порушення договору, розірвання договору тощо. У ст. 901 ЦКУ мова йде про послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або визначається як здійснення певної діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-IV зі змінами та доповненнями **житлово-комунальні послуги** визначаються як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил (п.1) та **комунальні послуги** як результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством (п. 10).

Ст. 13 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-IV зі змінами та доповненнями визначає комунальні послуги як різновид житлово-комунальних послуг. Окрім комунальних, які варто визначати як (централізоване постачання холодної води, централізоване постачання гарячої води, водовідведення (із використанням внутрішньобудинкових систем), газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо), до житлово-комунальних послуг варто зараховувати також послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо); послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їхня реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо). Зазначена класифікація житлово-комунальних послуг здійснюється залежно від функціонального призначення житлово-комунальних послуг.

Інша класифікація житлово-комунальних послуг здійснюється залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, відповідно до якої житлово-комунальні послуги поділяються на три групи:

- перша група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, – національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;

- друга група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

- третя група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).

Однією із принципових ознак житлово-комунальних послуг є їхнє надання споживачам безперебійно, виключно за винятком часу перерв. Такі перерви можуть здійснюватися у разі:

- 1) проведення ремонтних і профілактичних робіт виконавцем/виробником за графіком, погодженим з виконавчими органами місцевих рад або місцевими державними адміністраціями згідно з нормативними документами. Допустима тривалість перерв у наданні послуг, їхня періодичність встановлюються Кабінетом Міністрів України на підставі стандартів, нормативів, норм, порядків та правил експлуатації, проведення випробувань теплових мереж, поточного і капітального ремонтів, реконструкції об'єктів житлового фонду;

- 2) наявності міжопалювального періоду для систем опалення, рішення про початок та закінчення якого приймається виконавчими органами відповідних місцевих рад або місцевими державними адміністраціями виходячи з кліматичних умов згідно з правилами та іншими нормативними документами;

- 3) ліквідації наслідків аварій або дії обставин непереборної сили. Перерва у наданні комунальних послуг, яка виникла внаслідок аварії або

дії обставин непереборної сили, має бути ліквідована у найкоротші терміни, що визначаються нормативними документами. Якщо ліквідація наслідків аварії або дії обставин непереборної сили потребує більше однієї доби, виконавець/виробник спільно з органами місцевого самоврядування здійснює заходи щодо зменшення її негативного впливу на споживачів.

Отже, **житлово-комунальні послуги** як об'єкт цивільних правовідносин є різновидом послуг, які спрямовані на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, установлених законодавством, зокрема, спрямовані на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів тощо.

## **2.8 Практичні заходи для надання якісних житлово-комунальних послуг**

Житлово-комунальне господарство – це соціально важливий сектор економіки України. На сьогоднішній день більшість житлово-комунальних підприємств є збитковими.

Житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Законодавство України у сфері житлово-комунальних послуг базується на Конституції України і складається з нормативно-правових актів у галузі цивільного, житлового законодавства, Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері житлово-комунальних послуг.

Існують мінімальні норми житлово-комунальних послуг, що встановлюються з метою забезпечення санітарно-гігієнічних вимог проживання людей та їх перебування в приміщеннях, забезпечення технічних вимог до експлуатації будинку (споруди), підтримання несучої спроможності конструкцій та експлуатаційних характеристик внутрішньобудинкових мереж і систем.

У житлово-комунальній сфері існує низка проблем, вирішення яких змінить стан ЖКГ. Головними проблемами житлово-комунальної галузі є недостатнє фінансування підприємств, зниження конкурентоспроможності підприємств, застарілість обладнання, низька якість обслуговування, неефективне управління, невміння вчасно попереджати проблеми та несистемний підхід до їх вирішення, монополія.

Необхідно реформувати цю галузь економіки і якнайшвидше. Для цього потрібно:

- по-перше, вдосконалити нормативно-правову базу (має бути точніше розмежування у житлово-комунальному секторі повноважень контролюючих органів та виконавців);

- по-друге, вдосконалити систему управління в галузі з урахуванням розвитку ринкових відносин (система управління житлово-комунальною галуззю залишилася такою, як за часів колишнього СРСР; конкуренція з'явилася лише в таких напрямках, як благоустрій, озеленення, ритуальне обслуговування, а система управління житлом і його експлуатація, а також монополія у сфері водопостачання, водовідведення та теплопостачання залишилася на колишньому рівні);

- по-третє, фінансова стабілізація галузі (головна мета реформування: одержання якісних послуг за зрозумілою для підприємства ЖКГ ціною);

- по-четверте, інвестування та технічне переоснащення ЖКГ.

Запровадивши перераховані вище реформи у сфері житлово-комунального господарства, можна зазнати змін у цьому секторі економіки.

## **2.9 Практичні питання ціноутворення підприємств житлово-комунального господарства**

Інтеграція економіки України до загальноєвропейського простору стимулює підвищення якості послуг підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ) до рівня європейських, які є найважливішим фактором життєзабезпечення населення міст.

Сьогоднішній незадовільний фінансовий стан житлово-комунального господарства України обумовлений сукупністю об'єктивних і суб'єктивних причин. Функціонування більшості житлово-експлуатаційних підприємств є збитковими, тому що тарифи не

покривають економічно обґрунтовані витрати на їхнє виробництво. Вимога МВФ щодо підвищення в Україні цін на послуги житлово-комунального господарства, не може бути виконана, тому що загальноекономічна ситуація в країні доки не дозволяє вирішити ці проблеми ринковими методами, враховуючи недостатній рівень доходів населення. Через цю причину житлово-комунальне господарство опинилося в складному становищі – тарифи недостатні, водночас оплата від населення надходить не в повному обсязі.

В Україні створена необхідна законодавча база, на основі якої була утворена і діє децентралізована система формування тарифів. У межах цієї системи ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги встановлюють органи місцевого самоврядування, затверджуючи їх у розмірі економічно обґрунтованих витрат на виробництво. У разі затвердження цін/тарифів на окремі види житлово-комунальних послуг нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво орган, що їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між затвердженим розміром цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг.

Недоліком ціноутворення є подвійна система нарахувань за теплопостачання, споживачі енергоресурсів платять не за спожиту кількість енергії, а за нормовану, і не зацікавлені у зниженні енергоспоживання. Норми споживання гарячої води завищено приблизно в 1,5 рази проти фактичного. В основу методики розрахунку тарифів на теплову енергію для населення покладено 1 м<sup>2</sup> загальної площі приміщення. Крім цього, власники квартир заввишки 5 м і 2,5 м, платять однаково, хоча енерговитратність першої квартири приблизно в 1,5 разу вища. Отже, власник менш комфортного житла дотує власника більш комфортабельного.

У контексті імплементації Угоди про асоціацію між ЄС та Україною варто звернути увагу на існуючий досвід у сфері житлово-комунального господарства. Європейський підхід забезпечується чинними будівельними нормами, якими визначено обов'язковим встановлення будинкових приладів обліку споживання тепла, а також поквартирних приладів обліку споживання електроенергії, холодної та гарячої води. Резервом підвищення енергоефективності житла, особливо в існуючому фонді, є створення умов для поквартирного обліку споживання теплових ресурсів,

що може значно підвищити мотивацію мешканців квартир до бережливого ставлення до експлуатації систем опалення квартир.

Упродовж багатьох років перехресні субсидії гальмували процеси енергозбереження у промисловості та житлово-комунальному господарстві. Зазвичай, підвищення тарифів для населення без відповідного зростання рівня доходів громадян пов'язане з негативним соціальним впливом і додатковими економічними витратами. Однак економічні наслідки перехресного субсидіювання також є негативними: тарифи ніколи не відповідатимуть реальним витратам на постачання енергії для різних груп споживачів, а тому не будуть виконувати функцію стимулювання до енергоефективності. Подоланню такої диспропорції допоможе політика поступового приведення у відповідність витрат на енергопостачання різними групами споживачів, заміна бюджетних субсидій і компенсацій НАК «Нафтогаз України» на адресну допомогу економічно вразливим верствам населення.

Теоретичні розрахунки й емпіричні спостереження показують, що в цілому по країні оплата за спжиті енергоресурси та послуги перевищує вартість поставлених енергоресурсів і послуг більш як у 1,8 рази. В окремих регіонах кратність дисбалансів є ще більшою.

Отже, пріоритетним завданням держави у аналізованій сфері є впровадження в систему державного регулювання ефективних засобів та інструментів стимулювання суб'єктів господарської діяльності і населення України до енергозбереження. Передусім йдеться про запровадження прозорого моніторингу за рухом енергетичних і фінансових ресурсів. Діючи в Україні моніторинги з основних видів енергоресурсів і надання комунальних послуг, які здійснюються профільними міністерствами, відомствами, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, неузгоджені та мають розрізнені інформаційні бази даних, методологічні розбіжності, здійснюються для забезпечення різних цілей і не контролюються державою в єдиному центрі.

Для усунення дисбалансу енергетичних, фінансових та інформаційних потоків в енергетичному секторі та житлово-комунальному господарстві необхідно перейти до прозорості єдиної державної системи моніторингу виробництва, споживання, транспортування та оплати за паливно-енергетичні ресурси і житлово-комунальні послуги. З огляду на активізацію процесів громадянського суспільства, що відбувається останнім часом в Україні, саме громадськість має забезпечити

невідворотність і контроль за процесом реалізації довгоочікуваних реформ у сфері ЖКГ.

### **2.10 Проблеми правового забезпечення державно-приватного партнерства в галузі ЖКГ**

Проблема забезпечення ефективного функціонування підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ) була і залишається об'єктом пильного інтересу науковців, представників владних структур, засобів масової інформації, населення. Увесь цей інтерес викликаний тим, що ЖКГ є життєво важливою ланкою економіки і значною мірою визначає умови та якість життя населення.

В умовах розгортання в Україні фінансової кризи бюджетна підтримка житлово-комунальної галузі, як і будь-яких інших галузей економіки, матиме обмежений характер, що, з одного боку, ставить на порядок денний питання пошуку інших фінансових джерел для реалізації програм модернізації та технічного переозброєння підприємств житлово-комунального господарства та оновлення і підвищення енергоефективності житлового фонду, а з другого, питання оптимізації принципів, критеріїв та механізмів надання державної підтримки із забезпеченням її спрямування на реалізацію загальнодержавних пріоритетів та подолання кризових явищ.

Недосконалість системи управління житлом та підприємствами ЖКГ, а також системи регулювання природних монополій призвела до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належної якості. Проблема надання якісних житлово-комунальних послуг посідає особливе місце у системі державної та регіональної політики. Гострота проблеми зумовила пильну увагу до неї вітчизняних та зарубіжних вчених. У науковому середовищі напрямки сучасної теорії господарського партнерства держави і приватного сектора розглянуті в працях таких учених, як Б. Дезілец, В. Ребок, В. Г. Варнавський, І. В. Запатріна, С. Д. Данасарова, А. П. Денисенко, Є. В. Ковешнікова, О. Маслюківська, В. А. Михеєв, О. М. Полякова, Е. Р. Уайт, Ю. Шевчук та ін.

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити



співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою і суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси і комунальне майно.

Але в Україні практично відсутній досвід співпраці держави з приватним сектором у галузі ЖКГ. Ця сфера продовжує функціонувати на тих самих засадах, що і за радянських часів. Незважаючи на існування окремих форм співпраці держави і приватного сектору, заснованих на принципах державно-приватного партнерства, українська економіка знаходиться тільки на початку складного процесу створення необхідної системи управління проектами ДПП.

Для реалізації партнерства Кабінетом Міністрів України було прийнято такі нормативні акти: постанови «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства», «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними», «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства». Уповноваженим органом у сфері ДПП визначено Мінекономрозвитку. Законодавство про ДПП є новим, і значний масив нормативних актів для його реалізації ще не був затверджений.

На основі проведеного дослідження можна сформулювати такі проблеми правового забезпечення державно-приватного партнерства в галузі ЖКГ:

- недосконалістю законодавства. Враховуючи, що досвід державно-приватного партнерства в Україні є невеликим, прийнятий Закон має рамочний характер і потребує деталізації та прийняття відповідних нормативно-правових актів, які сприятимуть поглибленню та розповсюдженню державно-приватного партнерства в Україні;

- у ході реалізації партнерства виникає низка проблем щодо узгодження інтересів сторін і дотриманням встановлених правил;

- упровадження проектів державно-приватного партнерства в Україні не набуло системності;

- на сьогодні немає оптимістичних зразків масштабних проектів державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні;

- успішній реалізації проектів ДПП перешкоджають висловлювання вищих посадовців, які вбачають у цьому «тіньову приватизацію»;
- відсутність досвідчених кадрів, які могли б рухати державно-приватне партнерство – як з боку бізнесу, так і держави;
- відсутність проектів, привабливих і відповідних до вимог банків (bankable projects);
- проекти з украй високими ризиками й низькою прибутковістю, невизначеністю щодо майбутніх умов;
- неготовність органів влади до партнерських відносин і реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- недостатня регіональна активність як в ініціюванні проектів, так і в їх виконанні;
- неготовність інвестувати в довгострокові проекти;
- невизначеністю або неточністю визначення розмірів отриманих доходів;
- неможливістю обґрунтування розмірів інвестування у зв'язку із достатньо застарілими обладнанням та мережами.

Для ефективного впровадження механізмів державно-приватного партнерства в країні необхідно гармонізувати законодавчі акти, зокрема, податкового, бюджетного та земельного напрямку, норми про закупівлі та концесії. Правова форма здійснення ДПП повинна забезпечити для інвестора привабливість, безпеку вкладання коштів у об'єкти державної власності та реалізувати розвиток сфери ЖКГ, яка є стратегічно важлива для держави.

Впровадження механізмів державно-приватного партнерства для фінансування ЖКГ сприятиме його адаптації до ринкових умов господарювання, реалізації інвестиційних проектів щодо модернізації підприємств ЖКГ, підвищенню якості житлово-комунальних послуг і, як наслідок, підвищенню суспільного добробуту.

## **2.11 Перспективи розвитку державно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства**

Державно-приватне партнерство (або «публічно-приватне партнерство», ДПП) є одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно належать до

державного сектору: житлово-комунальне господарство, транспорт, медицина. Цей механізм набирає все більшої популярності у всьому світі.

Особливістю державно-приватного партнерства є співпраця між державним і приватним партнерами. У більшості випадків ДПП передбачає залучення коштів приватного інвестора з частковою передачею йому права на оперативне управління об'єктами інвестицій на обумовлений термін.

Механізм застосування державно-приватного партнерства здатний забезпечити, насамперед, можливість здійснення суспільно-значущих проектів у найбільш короткі терміни, малопривабливих для традиційних форм приватного фінансування, а по-друге, підвищити ефективність проектів завдяки участі в них приватного бізнесу, зазвичай, більш ефективного на ринку, ніж державні інститути. Крім того, разом із тим, забезпечується зниження навантаження на бюджет шляхом залучення приватних коштів і перекладання частини витрат на користувачів, можливість залучення кращих управлінських кадрів, техніки і технологій, підвищення якості обслуговування кінцевих користувачів. Нарешті, з'являється можливість сконцентрувати увагу державних органів на найбільш властиві їм адміністративні функції та скоротити державні ризики шляхом розподілу їх між приватним партнером і владою. Зі свого боку держава забезпечує правомочність власника, можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. Іншими словами, партнерство держави і бізнесу спрямоване на досягнення соціальних і економічних цілей щодо створення необхідних умов для функціонування сфери ЖКГ та обслуговування потреб населення.

Україна має достатньо серйозний потенціал для використання державно-приватного партнерства. У держави знаходиться значна частина транспортної, житлово-комунальної, енергетичної та соціальної інфраструктури. Але стан автомобільних доріг, залізничних колій, аеропортів є незадовільним. Необхідних для модернізації інфраструктури фінансових ресурсів у бюджеті не вистачає. У такій ситуації орієнтація на розвиток державно-приватного партнерства повинна стати одним із найважливіших напрямків державної політики та стимулюватися державою.

Сьогодні в Україні активно розвивається нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства. Протягом тривалого часу

формуються правові засади для розвитку його окремих форм. Нині законодавчу базу розвитку державно-приватного партнерства становлять: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, інші законодавчі акти України.

Держави, у яких механізм державно-приватного партнерства був сформований раніше, ніж в Україні, і який вже доволі успішно працює, можуть виокремити фактори, що стимулюють співпрацю держави та бізнесу. По-перше, органи місцевого самоврядування повинні чітко визначити, у якому напрямку буде розвиватися місто та розробити стратегічний план дій. По-друге, проект у межах державно-приватного партнерства повинен зацікавити бізнес з економічного погляду та бути для нього вигідним. Серед обов'язкових складових успішної взаємодії держави та бізнесу можна також виокремити можливість об'єднання схожих проектів у різних містах для здійснення більш масштабних інвестицій, а також залучення досвідчених фахівців.

Наразі інфраструктура нашої країни знаходиться в поганому стані – не здатна функціонувати на такому рівні, який необхідний для забезпечення конкурентоспроможності країни. Отже, нам потрібно реалізувати такі проекти, які б забезпечували економічне зростання країни, залучили інвестиції, створили нові робочі місця. Іншими словами, такі умови, які розвивають інфраструктуру нашої країни. Як показує закордонний досвід, соціальні інфраструктурні проблеми ефективно вирішує взаємозв'язок держави і приватного сектора – державно-приватні партнерства.

Наукові дослідження щодо питань державно-приватного партнерства здійснювали В. Варнавський, А. Клименко, В. Корольов, М. Дерябіна, Є. Маліна, Р. Мартусевич, С. Сіваєв, Д. Хомченко, І. Панасенко, П. Яковлева. Державно-приватне партнерство – це угода між організаціями державного та приватного секторів стосовно надання послуг у таких сферах, як створення суспільної інфраструктури, спорудження громадських об'єктів і надання інших подібних послуг.

В Україні взаємодію приватних секторів і держави регулює Закон України «Про державно-приватне партнерство». Такий взаємозв'язок вигідний як і для держави, так і для підприємства. Держава завдяки такому зв'язку: 1) скорочує витрати на надання послуг; 2) активізує інвестиційну діяльність; 3) економить фінансові державні ресурси; 4) покращує інфраструктуру; 5) створює робочі місця. Зі свого боку, підприємство: 1)

залучає бюджетні кошти до проекту; 2) має доступ до раніше закритих сфер економіки (ЖКГ, інфраструктура тощо); 3) покращує роботу з державою; 4) отримує пільгові кредити під державні гарантії.

Важливо визначити найбільш перспективні галузі для застосування приватних партнерств. Інвестувати потрібно в ті, які потребують першочергового фінансування, наприклад житлово-комунальне господарство, аграрний сектор або дорожню галузь.

У світовій практиці поняття «житлово-комунальне господарство» не використовується у такому значенні як звикло населення України. Можна вважати, що близьким до нього поняттям є «інфраструктура». Світовий Банк це поняття називає «Приватне партнерство в інфраструктурі» і класифікує його в чотирьох секторах: енергетика (електрика, природний газ); телекомунікація; транспорт (аеропорти, залізниці, платні дороги); водопостачання і водовідведення (каналізації).

В усьому світі комунальні монополії – це прибутковий бізнес. На жаль, в Україні підприємства житлово-комунальної сфери несуть мільйонні збитки. Це зумовлено низкою проблем, які негайно потрібно вирішувати:

- 1) відсутній механізм, який регулює взаємодію органів виконавчої влади і приватних партнерів;
- 2) відсутній єдиний орган в Україні, який би відповідав за цю сферу;
- 3) застарілість нормативно-правових актів;
- 4) заборона зміни державної форми власності для цілісних майнових комплексів об'єктів ЖКГ;
- 5) нестача власних і бюджетних фінансових ресурсів, їхнє неефективне розміщення;
- 6) відсутній механізм залучення позабюджетних коштів у розвиток ЖКГ;
- 7) не організоване ефективне співробітництво з приватними установами і донорськими організаціями.

Розвиток приватного бізнесу в ЖКГ тільки починається. Інфраструктурне забезпечення потребує:

- 1) негайного відновлення, технологічної і технічної модернізації;
- 2) створення так званої Загальнодержавної стратегії впровадження державно-приватного партнерства. Відповідно до неї мали б висуватись основні завдання ДПП, до Державного бюджету мали б вносити суму видатків, які плануються використовувати на реалізацію таких проектів;

- 3) вдосконалення нормативної бази ДПП, дотримання принципів, які вказані в Законі України «Про державно-приватне партнерство»;
- 4) прозорий відбір учасників для проекту в ДПП;
- 5) встановлення реформ щодо послідовності залучення приватних партнерів до інфраструктурної галузі;
- 6) проведення наукового аналізу з ДПП;
- 7) визначення форм і способів реалізації ДПП відповідно до сучасних умов.

Як показав закордонний досвід, найбільш ефективною формою є концесія. Згідно зі ст.1 Закону України «Про концесії», термін концесія визначений як самоуправління з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань із створення (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Основні переваги концесії:

- збереження державної чи комунальної форми власності на об'єкт на час перебування його в концесії;
- об'єкт концесії сприяє розвитку конкурентоздатності національної економіки;
- зменшення національних розходів.

Отже, розвиток державно-приватних партнерств може стати рушійною силою національній економіці: зростання доходів населення, підвищення ВВП, економічне зростання, також ДПП є передумовою для інноваційного розвитку.

## РОЗДІЛ 3

### ДОГОВІРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

#### 3.1 Правова характеристика договорів про надання житлово- комунальних послуг

У реаліях практичної дійсності існує велика різноманітність договорів про надання житлово-комунальних послуг. Така багатоманітність обумовлюється наявністю різних видів житлово-комунальних послуг, які є предметом договорів про надання житлово-комунальних послуг.

Залежно від видів житлово-комунальних послуг, існують наступні види учасників правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, у тому числі види сторін за договором про надання житлово-комунальних послуг, а саме:

– **балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд** – власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом;

– **виконавець** – суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачу відповідно до умов договору;

– **виробник** – суб'єкт господарювання, який виробляє або створює житлово-комунальні послуги;

– **власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд** – фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку;

– **споживач** – фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу;

– **управитель** – особа, яка за договором із власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору.

Така різноманітність визначення сторін за договором про надання житлово-комунальних послуг впливає на специфіку їх прав та обов'язків за певним договором. Кожна із сторін набуває за договором як права, так і обов'язки, що дозволяє нам визначати договір про надання житлово-комунальних послуг як двосторонній.

Істотними умовами договору про надання житлово-комунальних послуг є: найменування сторін; предмет договору; вичерпний перелік житлово-комунальних послуг, тарифи та їх складові на кожному з цих послуг, загальна вартість послуг; порядок оплати за спожиті житлово-комунальні послуги (указана умова дозволяє визначати договір про надання житлово-комунальних послуг як оплатний); порядок перерахунків розміру плати за житлово-комунальні послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їхньої якості; права та обов'язки сторін; порядок контролю та звіту сторін; порядок вимірювання обсягів та визначення якості наданих послуг; визначення точок розподілу, у яких відбувається передача послуг від виконавця/виробника споживачу; порядок обслуговування мереж та розподіл повноважень щодо їх експлуатації та відновлення (ремонту); умови доступу в квартиру, будинок, приміщення, на земельну ділянку для усунення аварій, неполадок, огляду мереж, зняття контрольних показників засобів обліку; порядок здійснення ремонту; відповідальність сторін та штрафні санкції за невиконання умов договору; порядок вирішення спорів; перелік форс-мажорних обставин; строк дії договору; умови зміни, пролонгації, припинення дії договору; дата і місце укладення договору. Відсутність хоча б однієї із вказаних умов договору дозволить стороні договору вважати договір неукладеним.

Крім істотних умов, договір може містити інші умови за згодою сторін.

Договір на надання житлово-комунальних послуг набирає чинності з моменту його укладення, тому такий договір необхідно зараховувати до консенсуальних договорів.



У разі зникнення потреби в отриманні послуги або відмови споживача від користування послугою виконавця/виробника споживач має право розірвати договір у порядку, установленому законом.

Договір на надання послуг із централізованого опалення, послуг із централізованого постачання холодної води, послуг із централізованого постачання гарячої води, послуг із водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що укладається виконавцем із споживачем -фізичною особою, яка не є суб'єктом господарювання, є договором приєднання.

Отже, договір про надання житлово-комунальних послуг за своєю правовою сутністю є двостороннім, консенсуальним та оплатним.

### **3.2 Проблема концесійних відносин у рішеннях Харківської міської ради: правова ретроспектива**

Концесія як апробована ефективна форма партнерства держави і бізнесу в багатьох країнах світу часто застосовується у контексті пошуку шляхів модернізації і розвитку об'єктів комунальної власності. Особливого значення концесія набуває для територіальних громад, які через нестачу бюджетних коштів неспроможні вирішувати основоположні проблеми забезпечення життєдіяльності.

Упродовж останнього часу в Україні було створено розгалужену нормативно-правову базу, що регулює концесійні відносини. Загальні правові засади здійснення концесійної діяльності визначено Цивільним і Господарськими кодексами України, Законом України «Про концесії» від 16 липня 1999 року. Будівництво та експлуатація автомобільних доріг загального користування на умовах концесії регулюється нормами Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 року. Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності від 21 жовтня 2010 року врегульовано передачу вищезгаданих об'єктів у концесію.

Суттєве значення мають також підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, облік концесійних договорів здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.01.2000 № 72 «Про реєстр концесійних договорів», а розрахунок концесійних платежів ґрунтується

на Методиці розрахунку концесійних платежів, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 639. Порядок підготовки та проведення концесійного конкурсу, визначення переможця концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної та комунальної власності, які можуть надаватись у концесію згідно з переліками, затвердженими відповідно Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування, визначено постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 642 «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію». Зміст концесійного договору має відповідати вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 643 «Про затвердження Типового концесійного договору».

Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключних повноважень сільських, селищних та міських рад належать прийняття рішень про надання у концесію об'єктів права комунальної власності. Перелік об'єктів, які можуть надаватись у концесію, визначено ст. 3 Закону України «Про концесії». Зазначимо, що ця норма також закріплює можливість місцевих рад на пленарних засіданнях приймати рішення щодо додаткового переліку сфер господарської діяльності, у яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватись у концесію.

Зважаючи на законодавчу передбачену можливість прийняття рішень про надання у концесію об'єктів права комунальної власності за умов обмеженого бюджетного фінансування, Харківська міська рада упродовж останнього часу неодноразово розглядала питання концесії. Зокрема, у 2003 році Харківською міською радою було прийнято рішення щодо доповнення переліку об'єктів, які можуть надаватись у концесію, сферою господарської діяльності «розміщення атракціонів, луна-парків і проведення культурно-масових заходів на території парків» (рішення Харківської міської ради від 19.11.2003 № 240/03). У 2004 році до зазначеного переліку також було включено сферу господарської діяльності «створення об'єктів соціально-культурного значення» (рішення Харківської міської ради від 24.11.2004 № 204/04). До переліку об'єктів права комунальної власності територіальної громади міста, які можуть передаватись у концесію, було віднесено майно комунальних підприємств «Парк культури та відпочинку «Зелений гай», «Парк культури та

відпочинку «Юність», «Центральний парк культури та відпочинку ім. Горького».

Відповідно до рішення Харківської міської ради від 22.02.2005 № 48/04 було створено конкурсну комісію, затверджено умови конкурсу, конкурсну документацію та проект інформаційної об'яви про проведення конкурсу. До конкурсної комісії надійшли заявки від Харківської обласної ради ветеранів Афганістану та «Інвестиційної групи «СІПІ-М». Першому заявникові було відмовлено, оскільки Законом України «Про концесії» передача об'єктів у концесію громадським організаціям не передбачена.

У контексті вжиття відповідних організаційних заходів Харківським міським головою було ініційовано проведення громадських слухань з метою з'ясування консолідованої позиції територіальної громади щодо проведення концесійних конкурсів (розпорядження Харківського міського голови від 28.04.2005 № 1007). Громадські слухання виявили відсутність масової підтримки громадою ініціатив міської влади щодо передачі окремих об'єктів комунальної власності у концесію. Зважаючи на «неоднозначну громадську думку», Харківська міська рада зупинила проведення концесійних конкурсів (рішення Харківської міської ради від 15.06.2005).

Невдовзі проблема державно-приватного партнерства була актуалізована. Згідно з рішенням Харківської міської ради від 21.02.2000 № 26/07 було затверджено новий перелік «об'єктів права комунальної власності територіальної громади міста Харкова, які можуть надаватися у концесію». До нового переліку було включено майно низки стратегічних комунальних підприємств, а саме: КП «Харківкомуночиствод»; КП «Виробничо-технологічне підприємство «Вода»; КП «Харківські теплові мережі»; авіаційного КП «Міжнародний аеропорт Харків»; Харківського КП «Міськелектротранс». Аналізоване рішення мало програмний, декларативний характер.

Підсумовуючи, зазначимо, що органи місцевого самоврядування наділені легітимними повноваженнями щодо залучення приватних інвестицій для збереження і розвитку інфраструктури населених пунктів на засадах державно-приватного партнерства. Протягом останнього часу Харківська міська рада ухвалила окремі рішення загального характеру щодо розвитку концесійних відносин. Така зважена позиція видається цілком обґрунтованою, оскільки апріорна суспільна резонансність проблем, пов'язаних з передачею окремих стратегічних об'єктів

комунальної власності, об'єктивно зумовлює соціальну акцептованість відповідних рішень.

### **3.3 Правове регулювання проведення концесійного конкурсу**

Концесійний конкурс є процедурою, встановленою Законом України «Про концесії» та іншими нормативно-правовими актами, згідно з якою певний претендент визнається переможцем у концесійному конкурсі.

Нормативно-правову основу проведення концесійного конкурсу складають Закон України «Про концесії», Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та низка підзаконних нормативно-правових актів (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», наказ Міністерства інфраструктури «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з проведення концесійного конкурсу», наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення», «Методичні рекомендації з питань організації конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, та укладання відповідних договорів» тощо).

Визначальним етапом проведення концесійного конкурсу є затвердження вичерпного переліку об'єктів права державної чи комунальної власності. Пропозиції щодо переліку вносяться відповідними центральними органами виконавчої влади або уповноваженим органом місцевого самоврядування з обов'язковим дотриманням вимог ст. 3 Закону України «Про концесії».

Концесія на державному рівні має надаватись з урахуванням загальнодержавних інтересів і максимального забезпечення інтересів споживачів товарів (послуг, робіт). На місцевому рівні концесія надається з урахуванням інтересів регіону, територіальної громади в забезпеченні

споживачів товарами ( роботами, послугами), які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Організація і проведення концесійного конкурсу здійснюється концесієдавцем. Статтями 7–8 Закону України «Про концесії» передбачена процедура проведення конкурсу, що складається з таких етапів: затвердження умов концесійного конкурсу; утворення конкурсної комісії, затвердження її складу та порядку роботи; підготовка конкурсної документації; оголошення концесійного конкурсу; визначення розміру реєстраційного внеску; письмове підтвердження надходження заявок на участь; забезпечення претендентів необхідною інформацією (документами) для підготовки пропозицій щодо участі у конкурсі; прийняття рішення та повідомлення претендентів про допущення (недопущення) їх до участі з обґрунтуванням причини відмови; реєстрація учасників конкурсу; розгляд заявок претендентів конкурсною комісією; визначення кращих умов здійснення концесії та підготовка висновків; визначення переможця та оголошення результатів.

Загалом можна стверджувати, що в Україні створена достатня нормативна база, що регулює проведення концесійного конкурсу. Разом із тим існують деякі неточності та прогалини у регулюванні концесійного конкурсу. Наприклад, відповідно до п. 7 ст. 6 Закону України «Про концесії» передбачена можливість безальтернативного визначення переможця конкурсу. Уповноважений орган може укласти концесійний договір з претендентом, який був єдиним учасником оголошеного концесійного конкурсу, шляхом погодження з ним істотних умов договору. На нашу думку, зазначена норма містить потужний корупціогенний потенціал та нівелює ідею щодо конкурсного визнання концесіонера.

Згідно з ч. 2 п. 6 ст. 8 Закону України «Про концесії» передбачено, що з переможцем конкурсу не пізніше трьох місяців з дня опублікування результатів конкурсу укладається договір концесії в порядку і на умовах, визначених законодавством. За письмовим зверненням переможця конкурсу цей строк може бути продовжено. На нашу думку, цю норму доцільно викласти в такій редакції: «За письмовим зверненням переможця конкурсу цей строк може бути продовжено, але не більше ніж на 6 місяців. У випадках коли після спливу 6 місяців переможець конкурсу не уклав договір концесії – результати конкурсу можуть бути анульовані

концесієдавцем, та може бути оголошено про новий концесійний конкурс».

Для участі в конкурсі на отримання об'єкту в оренду або на умовах концесії претендент не зобов'язаний мати ліцензію на здійснення централізованого водопостачання, водовідведення і тепlopостачання. Однак ст. 9 Закону України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» зобов'язує майбутніх орендарів мати таку ліцензію. Власне кажучи, необхідність отримання ліцензії виникає лише після укладення відповідного договору. На нашу думку, має бути навпаки.

Невирішеним залишається питання тарифів на комунальні послуги для споживачів. У Законі України «Про житлово-комунальні послуги» зазначено, що затвердження цін на послуги житлово-комунального господарства належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Водночас Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах тепlopостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» передбачає можливість регулювання тарифів концесіонером, оскільки умови встановлення і зміни цін на надані послуги є істотною умовою договору між концесіонером і органом місцевого самоврядування.

З метою спрощення та прискорення процедури укладення концесійного договору також вважаємо необхідним створити спеціальний орган державної виконавчої влади з питань концесії та розробити нормативно-правовий акт, у якому закріпити його правовий статус та передбачити повноваження.

Підсумовуючи, зазначимо, що правове регулювання проведення концесійного конкурсу є визначальним чинником налагодження державно-приватного партнерства. Хоча законодавець прагнув вичерпно закріпити процедуру проведення концесійного конкурсу, однак донині залишаються суттєві прогалини. Перспектива новелізації законодавства полягає в усуненні корупціогенних норм та суттєвого коригування окремих аспектів концесійної взаємодії між приватним партнером і органом публічної адміністрації.

### **3.4 Концесія як форма державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства**

У сучасних економічних умовах територіальні громади внаслідок відсутності достатніх бюджетних коштів зазвичай неспроможні

підтримувати належний рівень функціонування об'єктів, що знаходяться в муніципальній власності. Зважаючи на цей чинник, перспективним напрямом реформування житлово-комунального господарства є передача об'єктів житлово-комунального господарства в концесію.

Концесія як один із видів державно-приватного партнерства ефективно застосовується у міжнародній практиці більше сотні років. На сьогоднішній день концесія успішно використовується низкою провідних країн світу, разом із Францією, Німеччиною, Великобританією, Італією та Сполученими Штатами Америки. Наприклад, у Франції вся система газопостачання та комунального обслуговування працює на концесійному механізмі. Наслідком є поліпшення якості обслуговування населення та зменшення тарифів. Світова практика свідчить, що концесія ефективна не лише в інфраструктурних проектах, але й у галузі житлово-комунального господарства.

Експерти наголошують, що досягнення успішних результатів концесійних угод є достатньо тривалим процесом, однак позитивні кінцеві результати свідчать про ефективність і необхідність використання концесії для підвищення рівня життя населення і одночасно збільшення прибутковості об'єкта (галузі).

Концесійна діяльність в Україні регулюється низкою нормативно-правових актів. Зокрема, загальні засади здійснення концесійної діяльності визначаються Цивільним та Господарським кодексами України. У Законі України «Про концесії» від 16 липня 1999 року визначено поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання майна та забезпечення потреб громадян. Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 року визначено особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії. Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 року визначено особливості передачі в оренду чи концесію вищезазначених об'єктів.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про концесії» концесією визнано надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі

концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та або управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та або управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Концесії поєднують елементи таких типів контрактів, як лізингові угоди та контракти на управління. Концесіонер приймає на себе більшу частину ринкових та операційних ризиків. Відповідно до концесійної угоди, приватний партнер (концесіонер) має право використовувати об'єкт для надання послуг безпосередньо споживачам і отримує прибуток залежно від якості та кількості наданих послуг. Ця особа відповідає також за утримання об'єкта в належному стані та, у разі необхідності, здійснює його оновлення. Функція фінансування також належить концесіонеру.

На відміну від традиційних контрактів концесійні угоди є довготерміновими. Фахівці вважають, що чим довший термін дії контракту, тим привабливішою для приватної сторони (концесіонера) стає така форма партнерства, оскільки вона дозволяє покрити витрати та максимізувати прибуток. У країнах, де ефективно використовується концесія (їх налічується близько 40 по всьому світу) терміни концесії встановлені до 15–25 років. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про концесії» встановлено строк дії концесійного договору, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років. Ст. 17 Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» встановлює граничні межі від 3 до 50 років.

На нашу думку, недоліком чинного законодавства є недостатній контроль з боку держави за концесійною діяльністю у галузі житлово-комунального господарства та відсутність єдиного національного органу з регулювання житлово-комунальних тарифів. Суттєвою проблемою є вірогідність економічно необґрунтованого підвищення тарифів. Вітчизняним законодавством концесіонеру надається можливість регулювання тарифів ЖКГ, оскільки умови встановлення і зміни цін на надані послуги є істотною умовою договору між концесіонером та органом місцевого самоврядування. Водночас варто визнати, що концесіонер



повинен отримати прибуток не шляхом підвищення тарифів на послуги, а завдяки зменшенню енерговитрат на шляху від виробника до споживача.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що концесія є важливою формою державно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства. Незважаючи на видимість правової урегульованості цієї проблеми, існує необхідність новелізації відповідної нормативної бази, що має ґрунтуватися на прагненні вичерпно визначити засади концесійної діяльності та запобігти можливим зловживанням із боку концесіонерів.

### **3.5 Правова характеристика договору концесії**

Договором концесії чи концесійним договором визнається договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) з метою задоволення громадських потреб.

Концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років.

Концесійний договір вважається укладеним із дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору, що дозволяє нам зараховувати концесійний договір до консенсуальних договорів. Отже, договір концесії є консенсуальним, оплатним та двостороннім. Двостороннім він є у зв'язку із тим, що як у концесіодавця, так і у концесіонера виникають за договором права та обов'язки. Зокрема, концесіодавець має права за договором: здійснювати контроль за дотриманням концесіонером умов концесійного договору; надавати виключне право на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії; вимагати дострокового розірвання концесійного договору в разі порушення концесіонером його умов; вимагати від концесіонера відшкодування збитків у разі погіршення стану об'єкта концесії, яке сталося з вини концесіонера. До обов'язків концесіодавця необхідно зараховувати: передання концесіонеру об'єкта концесії у стані та строки, передбачені концесійним договором; надання концесіонеру своєчасно і в повному обсязі передбачені концесійним договором документів, які підтверджують право концесіонера на

створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії; витребування звіту про використання амортизаційних відрахувань; збереження комерційної таємниці концесіонера; не втручання у господарську діяльність концесіонера; якщо для здійснення концесійної діяльності необхідна земельна ділянка, забезпечення її надання у порядку, установленому Земельним кодексом України тощо.

Концесіонер як інша сторона, має права за договором концесії: здійснювати підприємницьку діяльність на основі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єкта концесії; на виключне право на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії, якщо це передбачено умовами концесійного договору; вимагати розірвання концесійного договору у разі порушення концесієдавцем умов договору і відшкодування збитків, завданих невиконанням умов договору; на продовження строку дії концесійного договору у разі виконання його умов; отримання плати за вироблені товари (роботи, послуги) згідно з умовами концесійного договору; використання амортизаційних відрахувань на відновлення основних фондів, отриманих у концесію; на контрактній основі залучення до виконання спеціальних робіт на об'єкті концесії третіх осіб. Разом із цим, концесіонер несе відповідальність за виконання такими особами умов концесійного договору та законодавства України. До обов'язків концесіонера за договором концесії потрібно зараховувати: належне виконання умов концесійного договору; укладення трудових договорів (контрактів) із працівниками – громадянами України; використання на об'єкті концесії технології, матеріалів, техніки вітчизняного виробництва; утримання об'єкта концесії в належному технічному стані; укладення договору оренди землі; після закінчення строку, на який було укладено концесійний договір, передати об'єкт концесії в належному технічному стані концесієдавцю відповідно до умов договору.

Дія концесійного договору припиняється за наявності таких підстав: закінчення строку, на який його було укладено; ліквідації концесіонера за рішенням суду, зокрема, у зв'язку з визнанням його банкрутом; анулювання ліцензії, виданої концесіонеру на здійснення відповідного виду господарської діяльності; загибелі об'єкта концесії. Концесійний договір може бути розірвано за погодженням сторін. На вимогу однієї із сторін концесійний договір може бути розірвано за рішенням суду у разі

невиконання сторонами своїх зобов'язань та з інших підстав, передбачених чинним законодавством України.

Отже, договір концесії оптимально можна і потрібно використовувати під час здійснення господарської діяльності у сфері житлово-комунального господарства, оскільки такий договір дозволяє зацікавити та залучити приватних інвесторів у зазначений сектор економіки, що надасть їм можливості позитивно впливати та розвивати житлово-комунальне господарство в нашій державі.

### **3.6 Договір концесії як перспективний інструмент реалізації державно-приватного партнерства**

На сучасному етапі трансформації української економіки важливою умовою розвитку держави є розробка та впровадження механізмів правового регулювання, що підвищить ефективність функціонування державних та приватних економічних процесів.

Аналіз європейського досвіду показує, що для розбудови цивілізованого суспільства необхідно активно долучати населення, бізнесменів, некомерційні організації до суспільно-важливих процесів. Головним правовим інструментом для такої співпраці є державно-приватне партнерство.

Сьогодні практика застосування державно-приватного партнерства в Україні є нерозвиненою та потребує більш активної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватного сектору. Із метою створення законодавчого підґрунтя для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватним секторами з метою підвищення конкурентоздатності країни та залучення інвестицій в інфраструктуру України був прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство», який став важливим концептуальним документом, важелем для запуску проектів державно-приватного партнерства.

Під час здійснення масштабних проектів у країнах Європи договір концесії є найбільш затребуваною формою державно-приватного партнерства. Договір концесії має довгостроковий характер, приблизно 40–50 років, згідно з договором концесії бізнес має високу волю у прийнятті інвестиційних, адміністративно-господарських та управлінських рішень. Відповідно до концесійної угоди, приватний партнер має право використовувати інфраструктурний об'єкт для надання послуг

безпосередньо споживачам і отримує прибуток залежно від якості та кількості наданих послуг. Зі збільшенням строку дії контракту привабливість для приватної сторони є значно вищою, оскільки дозволяє покрити витрати капіталу та максимізувати прибуток.

Концесія має позитивні аспекти діяльності як для підприємця, так і для держави: по-перше, концесія має довгостроковий характер, що дає можливість сторонам заздалегідь планувати стратегію своїх дій; по-друге, у концесії приватний партнер вільний у прийнятті адміністративно-господарських та управлінських рішень, що кардинально відрізняє концесію від спільних підприємств; по-третє, у держави в межах концесійного договору та і на основі законодавчих норм залишається достатньо засобів впливу на концесіонера у випадку порушення останнім умов концесії, а також при необхідності захисту громадських інтересів.

Концесія – це найбільш розвинута, перспективна і комплексна форма державно-приватного партнерства. Головною перешкодою на шляху концесій є відсутність в Україні єдиної концепції управління державним майном, низький рівень правової компетенції урядовців, лобізм окремих груп, слабкість громадської свідомості. Держава повинна виділити на законодавчому рівні коло об'єктів, що не можуть бути передані приватному сектору. Правовий вакуум в цьому питанні тільки сприяє корупції і призводить до витіснення державної монополії приватною монополією з усіма негативними наслідками для держави, громадськості та бізнесу. Держава повинна розмежувати об'єкти господарського призначення, які залишаються в державній власності, для розвитку яких необхідно залучення приватних інвестицій, механізмів приватно-особистого управління, але без зміни базових відносин власності. Тобто права на ці об'єкти залишаються за державою, а права використання об'єкту передаються бізнесу. Держава повинна гарантувати на законодавчому рівні та за допомогою укладених договорів та угод повернення інвестору коштів шляхом запровадження жорстких штрафних санкцій, попереджати приватизацію тих об'єктів, які за законом не підлягають приватизації: казенні підприємства, системи життєзабезпечення, стратегічні об'єкти тощо.

Сьогодні для України державно-приватне партнерство може стати вирішенням проблем у галузі виробничої і соціальної інфраструктури та покращенням надання послуг територіальним громадам. За допомогою залучення вітчизняного та міжнародного капіталів на базі державно-

приватного партнерства можна провести модернізацію збудованої ще за радянських часів інфраструктури, здійснити масштабні проекти будівництва автомобільних шляхів, аеропортів, залізниць, портів, енергетичних та комунальних систем.

Як пріоритетні напрями застосування ДПП повинні розглядатись об'єкти виробничої інфраструктури за умови збереження їх у державній власності і створення ефективної системи регулювання і контролю з боку органів державної влади за діяльністю приватних компаній: автомобільні та залізничні автомагістралі, порти, електростанції комунальні системи тощо.

Отже, варто зазначити, що досвід європейських країн показав, що у разі правильного формування структури використання механізмів державно-приватного партнерства, воно є надзвичайно вигідним як для державного, так і для приватного сектору, а особливо для населення. А від того на скільки повною, якісною буде законодавча база, економічна і організаційна обробка всіх аспектів державно-приватного партнерства, залежить успіх або невдача реалізації цих соціально-політичних, економічних господарських відносин в Україні.

### **3.7 Договірні конструкції, які опосередковують державно-приватне партнерство у галузі житлово-комунального господарства**

Житлово-комунальне господарство є найважливішою складовою господарського комплексу міста, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами. Сучасний стан та перспективи розвитку галузі значною мірою впливають на розвиток інших галузей та економіки країни в цілому. Із огляду на це програми розвитку й реформування ЖКГ завжди належали до пріоритетних в Україні і залишаються такими і на сучасному етапі.

Класичними джерелами фінансування житлово-комунального господарства є кошти державного та місцевих бюджетів та платежі населення. Але в умовах розгортання в Україні геополітичних конфліктів та занепаду економіки, бюджетна підтримка житлово-комунальної сфери, як і будь-яких інших галузей економіки, має доволі обмежений характер, а низький рівень життя населення не дає змоги здійснювати платежі в повному обсязі, що потребує пошуку інших альтернативних фінансових

джерел для модернізації та переоснащення об'єктів житлово-комунального господарства.

Однією з форм залучення приватних інвестицій у житлово-комунальну сферу є реалізація концесійних схем інвестування.

У світовій практиці під концесією розуміється форма залучення інвестицій приватного сектору, коли приватним компаніям передаються права володіння і користування об'єктами на період будівництва і експлуатації.

Проте варто зауважити, що сьогодні серед науковців єдиної думки щодо сутності та змісту поняття «концесія» немає. Його зміст економісти розглядають як в широкому, так і у вузькому значеннях. Зокрема, у широкому розумінні концесія визначається як система відносин між державою та юридичною або фізичною особами, що виникають у результаті надання концесіонерів прав на володіння, користування, а за певних умов і на розпорядження державною власністю на договірній, строковій та платній основі, а також прав на здійснення певних видів діяльності. У вузькому трактуванні під концесією варто розуміти передачу концесіонерів об'єкту державної (комунальної) власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування на визначених у договорі умовах та відповідно до концесійного законодавства.

Існує також підхід, відповідно до якого концесію необхідно розглядати через поняття концесійного договору, як особливу форму надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або комунального майна.

Важливим видається цільовий характер концесій, з огляду на недостатність фінансових ресурсів як у держави, так і у органів місцевого самоврядування. Це особливо актуально для капіталомістких, з достатньо тривалими термінами окупності проектів, що мають суспільно та соціально важливе значення. Зазвичай, іноді в концесію приватним компаніям передаються вже готові об'єкти для експлуатації і управління, але економічний ефект і користь для держави та суспільства від здійснення крупних інвестиційних проектів на концесійній основі значно вищий.

Використання концесій у сфері житлово-комунального господарства має як низку переваг, так і низку недоліків. Оскільки в умовах, які склалися в більшості міст України, реалізація концесійних схем інвестування на підприємствах житлово-комунальної сфери має багато

суттєвих перешкод, які зменшують гарантії захисту інтересів потенційного концесіонера.

До переваг варто зарахувати:

1) для інвестора:

- отримання пільг від державної фінансової установи для реконструкції або модернізації об'єкта концесії;
- можливість отримання прибутку від управління об'єктом концесії;
- можлива приватизація об'єкта концесії після закінчення терміну контракту;
- покращення іміджу підприємства-концесіонера, що, зі свого боку, спричинить підвищення рівня його конкурентоспроможності.

2) для органів місцевого самоврядування:

- концесія дає змогу привернути інвестиції в малорентабельний сектор;
- об'єкти, створені концесіонером при виконанні умов концесійного договору, автоматично стають комунальною власністю і за органами місцевого самоврядування зберігається право власності на майно вдосконалене, реконструйоване і технічно переоснащене завдяки засобам концесіонера;
- концесія є ефективним механізмом управління і організації. Перевагою концесії є і те, що вона дозволяє залучити до управління державною і комунальною власністю «ефективного» керівника;
- концесія дає можливість використовувати новітні науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки, за допомогою яких з'являється можливість знизити собівартість житлово-комунальних послуг, а, відповідно, і тарифів, що, зі свого боку, створить передумови для суттєвого зменшення компенсаційних платежів із бюджету шляхом скорочення чисельності населення, яке претендує на житлові субсидії, або і зовсім їх відміни;
- із застосуванням концесії забезпечується комплексне використання майна підприємств житлово-комунальної сфери;
- згідно з умовами використання концесії підприємство залишається у комунальній власності, і його діяльність контролюється органами місцевого самоврядування.

Серед недоліків, які перешкоджають сталому розвитку концесійних відносин у сфері ЖКГ, варто виокремити такі:

а) низький рівень оплати житлово-комунальних послуг населенням;

б) надання державою пільг із оплати житлово-комунальних послуг певним категоріям населення;

в) недостатня забезпеченість інформаційної бази, що необхідна для процесу інвестування;

г) відсутність для інвестора твердих гарантій стабільності свого бізнесу та повернення інвестованих коштів через можливі суперечки з місцевими органами влади;

д) велика корумпованість цієї сфери міського господарства;

е) можливість для місцевих органів влади втрати контролю за зростанням тарифів, що може бути спричинено намаганням підприємства-концесіонера максимізувати прибуток.

Ураховуючи весь спектр зазначених переваг і недоліків, можна стверджувати про необхідність розвитку концесійних відносин як одного із найважливіших інструментів залучення інвестицій у сферу житлово-комунального господарства.



## **РОЗДІЛ 4**

### **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГАЛУЗІ ЖКГ В УКРАЇНІ**

#### **4.1 Перспективні сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні**

Протягом останніх років в Україні неодноразово здійснювались спроби стимулювання національної економіки на основі розширення традиційних та впровадження нових сфер, у яких може здійснюватись взаємодія державного та приватного секторів. Така взаємодія передбачає забезпечення конкурентоспроможності державного сектора економіки, розвиток підприємництва та соціально-економічний розвиток держави в цілому. Проекти, що реалізуються в межах державно-приватного партнерства, мають стратегічний характер як для розвитку економіки держави, так і для окремих регіонів.

Розвиток державно-приватного партнерства став предметом дослідження багатьох науковців на протязі останніх років. Разом із тим, автори звертаються як до аналізу загальних теоретичних питань державно-приватного партнерства, так і не оминають увагою дослідження окремих сфер здійснення партнерства та аналіз його ефективності. Найбільш вагомий внесок у цій галузі з'явився завдяки дослідженням таких науковців, як Н. Г. Дутко [48], А. О. Юхненко [49], А. М. Зелінська [50], О. І. Дідченко [51], О. С. Проневич [52], О. Є. Попович, І. О. Геєць [53], І. В. Запатріна [54] та ін.

У той же час потребують нового осмислення і узагальнення питання щодо сфер здійснення державно-приватного партнерства. На нашу думку, існує потреба перегляду та закріплення вичерпного переліку нових, більш перспективних сфер застосування державно-приватного партнерства.

Майже до листопада 2015 року відповідно до ст. 4 Закону було визначено такі сфери застосування державно-приватного партнерства як: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/ або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і

метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю.

Законом України від 24.11.2015 «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» існуючий перелік сфер застосування державно-приватного партнерства було доповнено шляхом включення до нього: поводження з відходами, крім збирання та перевезення; надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих унаслідок бойових дій на території проведення антитерористичних операцій; встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини [59]. На нашу думку, спроба розширення існуючого переліку сфер застосування державно-приватного партнерства має стати позитивним зрушенням на шляху до взаємодії держави з приватним партнером.

Окремі дослідники наголошують, що кожна країна має певні сектори національної економіки, у яких реалізація проектів ДПП є найбільш доцільною. Наприклад, у Великій Британії проекти ДПП реалізуються не тільки на таких об'єктах, як автошляхи, ЖКГ, залізниці, школи, лікарні, а й в'язниці та оборонні об'єкти. Застосування ДПП у таких сферах, як пенітенціарна система, оборона, притаманне Франції, Німеччині. Утім лідерами за кількістю успішних проектів ДПП у світі є капіталоемні галузі інфраструктури (енергетика, транспорт) та соціальної сфери [57].

В умовах сучасних світових тенденцій розвитку державно-приватного партнерства у світі та враховуючи фінансову спроможність України, першим етапом у вирішенні проблем державно-приватного партнерства в (для) Україні є визначення пріоритетних сфер діяльності для розвитку державно-приватного партнерства в Україні [55].

Переваги впровадження проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я є предметом дискурсу фахівців галузі охорони здоров'я, а також економістів, управлінців та юристів. Сьогодні в деяких

регіонах вже існують випадки впровадженого державно-приватного партнерства. Але в той же час існують певні бар'єри в законодавстві, які вимагають обговорення, аналізу, вивчення та окреслення шляхів їхнього вирішення. Отже, пропонується можливість створення окремого закону щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я [56].

Останнім часом окреслилася тенденція «приватизації окремих завдань» у сфері публічної безпеки. Визнано, що делегування недержавним суб'єктам (охоронним фірмам, приватним детективним агенціям, службам безпеки, консалтинговим агентствам тощо) окремих повноважень у сфері публічної безпеки об'єктивно сприятиме, з одного боку, суттєвому заощадженню бюджетних коштів за збереження соціально прийняттого «індексу безпеки», а з іншого боку, зосередженню зусиль профільних державних відомств на стратегічних напрямках запобігання, виявлення і нейтралізації існуючих загроз (небезпек) [52].

Досвід розвинених країн свідчить про пріоритетність налагодження публічно-приватного партнерства у сфері профілактики правопорушень і соціальних патологій («приватизації окремих завдань поліції»), а також попередження і реагування на надзвичайні ситуації («приватизація окремих завдань у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій») [52].

На думку експертів, однією з найгостріших проблем в Україні є низький рівень забезпеченості населення житлом як у якісних, так і кількісних показниках. Таке зниження показників забезпечення населення житлом пов'язане з обмеженими фінансовими можливостями як держави, так і населення. Діючі умови іпотечного кредитування придбання житла, що здійснюються комерційними банками, є недоступними для більшості населення. Дотепер в Україні не сформовано житловий фонд соціального призначення. А також не розпочато комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду. Дієвим шляхом розв'язання проблеми забезпечення громадян достатньою кількістю житла є формування ринку орендного житла.

У ст. 47 Конституції України від 28 червня 1996 року закріплено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Сьогодні зроблено ще один крок щодо розширення застосування державно-приватного партнерства такою сферою, як будівництво

орендних будинків шляхом розроблення проекту закону «Про орендне житло» який визначає правові, економічні та організаційні засади створення та використання орендного житла. На нашу думку, прийняття цього закону могло б посприяти вирішенню актуальної для держави проблеми та суттєво налагодити рівень показників щодо забезпеченості населення житлом.

І щоб остаточно визначитись з перспективними сферами застосування державно-приватного партнерства, розглянемо, які з них найбільш поширені у країнах світу.

Аналіз публікацій науковців доводить, що у закордонних промислово-розвинених країнах проекти, здійснювані в межах державно-приватного партнерства, поширені в різноманітних галузях економіки і сферах суспільного життя:

- фінансовий сектор – приватні страхові і керуючі компанії, що мають досвід роботи зі споживачами на конкурентних ринках, займають усе більш потужні позиції в секторах обов'язкового соціального страхування і державного пенсійного забезпечення;

- громадський порядок і безпека – забезпечення порядку на транспорті й у громадських місцях, експлуатованих приватними компаніями (парках, громадських будівлях), експлуатація міських паркінгів;

- нерухомість – будівництво й експлуатація громадських об'єктів і муніципального житла в обмін на право забудови та розвитку в комерційних проектах;

- освіта і медицина – школи й лікарні будуються або переобладнуються приватними компаніями, які одержують право комерційної забудови й розвитку сусідніх або інших земельних ділянок;

- природоохоронна діяльність і розвиток інфраструктури туризму – обслуговування і розвиток міських і заміських парків, національних парків і заповідників, унікальних природних об'єктів, сполучених із правом експлуатації природних або рекреаційних ресурсів, зокрема, одержання доходів від відвідувачів і туристів;

- муніципальні послуги – відновлення і експлуатація, а також будівництво нових комунальних мереж (водопровід, каналізація, тепло- і електропостачання), прибирання вулиць, вивезення й утилізація сміття, муніципальний транспорт;

– телекомунікації – створення телекомунікаційної інфраструктури і монопольні права на її експлуатацію, що супроводжуються зобов'язаннями з надання послуг споживачам (або встановленим державою спеціальним категоріям споживачів);

– транспорт – будівництво, експлуатація і обслуговування систем моніторингу і управління рухом, будівництво і експлуатація автомагістралей, терміналів аеропортів і безліч інших проектів в автомобільному, залізничному, повітряному, міському, трубопровідному, морському і річковому транспорті, у портах, на внутрішніх лініях тощо [58].

Ураховуючи зазначене, вважаємо, що запровадження нових проектів шляхом розширення сфер застосування державно-приватного партнерства дозволить закласти фундамент довгострокового економічного зростання, який сьогодні в Україні, на жаль, недооцінений. Про це свідчать показники реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства. На нашу думку, перспективними сферами запровадження державно-приватного партнерства в Україні сьогодні можуть стати охорона здоров'я, публічна безпека, будівництво орендних будинків, оборона, пенітенціарна система. Актуальним є узагальнення відповідного зарубіжного досвіду з метою вивчення наслідків його застосування в умовах української дійсності.

#### **4.2 Господарсько-правова характеристика договору концесії та перспективи розвитку відносин щодо надання послуг у сфері теплопостачання**

Залучення приватних партнерів (суб'єктів господарювання) до вирішення питань загальнонаціонального значення, питань, що мають особливу соціальну значущість, відбувається сьогодні в різних галузях народного господарства України. Одним із таких питань є забезпечення населення теплом.

Правова природа відносин публічного та приватного секторів, питання взаємодії органів державної влади і представників бізнесу цікавлять цілу низку вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких О. М. Вінник, В. Є. Сазонов, О. Х. Петерсен, Н. Киннок, С. Х. Ліндер, А. О. Родін та інші.

Останніми роками набуває поширення такий вид державно-приватного партнерства, як концесія об'єктів централізованого

теплопостачання, які перебувають у комунальній власності, що зумовлено великою соціальною значущістю цієї сфери господарства та пов'язано із задоволенням базових потреб людей.

Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері теплопостачання відбувається на підставі низки нормативно-правових актів. Основним нормативно-правовим актом, що регулює зазначений вид діяльності, є Закон України від 21.10.2010 р. № 2624–VI «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності».

Крім цього, правове регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням концесії у сфері теплопостачання, спирається на такі джерела: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Закони України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії», «Про оренду державного та комунального майна» та інші нормативно-правові акти.

Розглянемо особливості такого виду концесії, як концесія об'єктів теплопостачання. Аналіз Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» дозволяє визначити наступні специфічні вимоги щодо цього виду державно-приватного партнерства.

#### *1. Об'єкт концесії.*

В концесію передаються цілісні майнові комплекси підприємств, їхні структурні підрозділи, об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти комунальної форми власності, що можуть бути використані для надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла. Також передбачена можливість будівництва нових об'єктів теплопостачання.

#### *2. Концесіонер.*

Концесіонером може бути суб'єкт господарювання (фізична або юридична особа), з яким укладено договір концесії щодо об'єкта у сфері теплопостачання, та який може забезпечити відповідність своєї матеріально-технічної бази та штату спеціалістів ліцензійним умовам здійснення господарської діяльності у сфері теплопостачання. Крім цього, ця особа повинна одержати ліцензію на відповідний вид діяльності [61].

### *3. Договір концесії.*

Істотні умови договору визначаються Законом України «Про концесії», до яких належать, зокрема,

- сторони договору;
- види діяльності, які здійснюються за умовами договору;
- об'єкт концесії (склад і вартість майна або технічні і фінансові умови створення об'єкта концесії);
- умови надання земельної ділянки, якщо вона необхідна для здійснення концесійної діяльності;
- та інші.

Крім визначених Законом України «Про концесії» істотних умов договору концесії, існує певна кількість умов договору, пов'язаних зі специфікою концесії у сфері теплопостачання. Зокрема, вимагається зазначити в договорі обов'язки щодо забезпечення збереження переданого в концесію об'єкта теплопостачання; щодо утримання об'єкта концесії згідно з вимогами державних стандартів, норм та правил; щодо використання переданого в концесію об'єкта централізованого теплопостачання за цільовим призначенням.

До істотних умов договору концесії у сфері теплопостачання законодавець також зараховує визначення в договорі максимального розміру витрат енергоресурсів на одиницю виробленої продукції (послуг) та максимально допустимих обсягів витрат і технологічних витрат теплової енергії; умов відповідальності концесіонера за безпеку експлуатації об'єкта; умов та порядку відшкодування концесіонеру невідшкодованої протягом дії договору концесії вартості створених (збудованих) за рахунок концесіонера об'єктів та проведеного за його рахунок поліпшення об'єкта концесії.

Крім цього, потрібно згадати вимогу щодо визначення в договорі концесії умови обов'язкового працевлаштування більшості працівників, звільнених унаслідок ліквідації підприємства, яке здійснювало експлуатацію відповідного об'єкта до його передачі в концесію.

Договори концесії об'єктів теплопостачання підлягають нотаріальному посвідченню (ст. 9) та реєструються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері житлово-комунального господарства (ст. 10). Таким органом відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства України (Мінрегіон).

Строк дії договору концесії у сфері теплопостачання складає від трьох до п'ятдесяти років. Щодо потужних джерел теплової енергії (від 50 Гкал і більше на годину), договір укладається на термін не менше десяти років.

Договір концесії у сфері теплопостачання набирає чинності з моменту його нотаріального посвідчення. Об'єкт теплопостачання має бути переданий концесіонеру протягом шести місяців з дня набрання чинності договором.

Закон «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» регламентує ще декілька важливих аспектів цього виду діяльності. Зокрема, визначається орган, уповноважений приймати рішення про передачу в концесію об'єктів у сфері теплопостачання. Отже, стосовно об'єктів, що перебувають у комунальній власності територіальної громади села, селища, міста, такі рішення приймають сільські, селищні, міські ради, а стосовно об'єктів, що перебувають у спільній власності територіальних громад і в управлінні районної, обласної ради, – районна, обласна рада за дорученням відповідних рад територіальних громад (ст. 3).

Крім цього, особливістю концесії у галузі теплопостачання є детальна регламентація етапів передачі об'єктів у концесію. Такими етапами є: 1) ініціація передачі об'єктів в концесію (ст. 5); 2) організаційно-технічна підготовка об'єктів до передачі в концесію (ст. 6); 3) підготовка проекту конкурсної документації (зокрема, інформації щодо конкурсних пропозицій, інформації стосовно об'єкта концесії, інформації щодо умов конкурсу; істотні умови договору концесії).

Окрема увага приділяється порядку проведення конкурсу на право отримання в концесію об'єктів у сфері теплопостачання, який також складається з певних етапів (ст. 7).

Детально регламентовані й обов'язки сторін договору концесії, зокрема, щодо зобов'язання концесіонера виробляти та/або надавати у визначеному концесійним договором обсязі та належної якості відповідні комунальні послуги з використанням переданого в концесію об'єкта централізованого теплопостачання, заборони передавати повністю або частково третім особам майнові права на об'єкти, що перебувають у власності концесіодавця тощо (ст. 15).



Закон «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» також визначає підстави дострокового припинення договору концесії (ст.16) та порядок повернення об'єктів концесії (ст.18).

Таким чином, як слушно зауважила О. М. Вінник, зазначений вид концесії має специфіку, зумовлену характером її об'єктів та ступенем суспільної ваги для територіальних громад [62, с.107]. Крім цього, визначаються такі особливості концесії об'єктів у сфері теплопостачання, як: можливість встановлення короткого терміну концесії (три роки), тоді як основною ознакою державно-приватного партнерства є довгостроковість; наявність спеціального порядку реєстрації договорів; наявність ґрунтовних вимог до концесіонера, зокрема, обов'язків щодо об'єкта концесії; наявність додаткових підстав для припинення договору концесії, а також специфічного порядку його припинення.

Говорячи про вдосконалення правового забезпечення такої важливої галузі як теплопостачання, неможливо залишити поза увагою Проект USAID «Реформа міського теплозабезпечення в Україні», який було запроваджено компанією International Resources Group. Із самого початку своєї діяльності Проект USAID надавав підтримку уряду України в удосконаленні нормативно-правової бази для впровадження необхідних реформ у секторі теплопостачання.

За допомогою фахівців проекту було створено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) (Положення затверджено Указом Президента України від 10.09.2014 № 715/2014). Цей регулюючий орган має реальні можливості для побудови спроможності держави у адаптації кращих світових практик задля прозорого, передбачуваного регулювання муніципального сектору теплопостачання. Насамперед, мова йде про тарифи повного відшкодування витрат, які забезпечують планування достатніх інвестицій у сектор, а також дотримання належної якості обслуговування клієнтів [63].

Серед нововведень українського законодавства, спрямованих на покращення ситуації із теплозабезпеченням населення, варто згадати Закон України від 09.04.2015 № 327–VIII «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної

енергомодернізації» (далі – Закон № 327–VIII) [64], який було прийнято у розвиток законодавчого забезпечення процесу енергозбереження. Зокрема, йдеться про Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР «Про енергозбереження».

Закон № 327–VIII визначає правові та економічні засади енергосервісу як комплексу технічних та організаційних енергозберігаючих або енергоефективних заходів, що спрямовані на скорочення споживання та витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів або житлово-комунальних послуг порівняно із споживанням (витратами) за відсутності таких заходів.

Підставою здійснення заходів щодо підвищення енергетичної ефективності об'єктів державної і комунальної власності є енергосервісний договір, предметом якого є здійснення енергосервісу виконавцем енергосервісу, оплата якого здійснюється завдяки економії, досягнутої в результаті здійснення енергосервісу.

Елементами енергосервісу є утеплення будівель, реконструкція системи опалення, модернізація системи освітлення і вентиляції, управління енергосистемою об'єкта, постачання енергоносіїв. Як відомо, енергомодернізація теплогенеруючого обладнання, теплових мереж і житлових будинків комунальної власності гарантує рівень скорочення споживання та (або) витрат замовника мінімум на двадцять відсотків.

Особливістю енергосервісного договору є те, що він здійснюється за процедурами державних закупівель у порядку, установленому законодавством України для закупівлі послуг.

Закон № 327–VIII містить істотні умови енергосервісного договору, серед яких умови про перелік заходів, строки та умови впровадження енергосервісу; поточний рівень споживання у натуральних показниках та у грошовій формі; рівень скорочення споживання та (або) витрат як результат енергосервісу; порядок оплати енергосервісу завдяки скороченню споживання та (або) витрат замовника енергосервісу та деякі інші. Зазвичай, енергосервісний договір укладається строком від 3 до 15 років.

Виконавцями можуть бути підприємства, що спеціалізуються на окремих елементах енергосервісу, узагальнююча назва таких компаній – ЕСКО. Замовниками у системі енергосервісу є органи публічної влади.

Окремо варто зупинитись на процедурі здійснення закупівель енергосервісу та вибору переможця конкурсу на надання енергосервісних

послуг. Процедура здійснення закупівель енергосервісу відбувається на засадах, передбачених Законом № 327–VIII, та складається з таких етапів.

#### 1. Підготовка документації конкурсних торгів.

На цьому етапі передбачається надання замовником, зокрема, інформації щодо базового річного рівня споживання паливно-енергетичних ресурсів та житлово-комунальних послуг у натуральних показниках та у грошовій формі за цінами (тарифами) на дату оголошення про проведення процедури закупівлі; повної інформації про об'єкт, щодо якого здійснюється закупівля енергосервісу; пропонованого строку енергосервісного договору; щорічних платежів учаснику процедури закупівлі; розміру щорічного скорочення витрат замовника енергосервісу.

#### 2. Оцінка пропозицій учасників процедури закупівлі.

Основним критерієм оцінки пропозицій учасників процедури закупівлі є показник ефективності енергосервісного договору (чиста приведена вартість).

#### 3. Погодження істотних умов енергосервісного договору.

Істотні умови енергосервісного договору подають на затвердження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (щодо об'єктів державної власності), Верховній Раді Автономної Республіки Крим, відповідній місцевій раді після погодження відповідним місцевим фінансовим органом.

Варто зазначити, що діяльність ЕСКО-компаній знаходиться на початковому етапі свого розвитку. Бракує правової регламентації механізмів енергосервісу, тому, розроблення законопроектів для впровадження ЕСКО-механізмів має стати пріоритетним завданням законодавчої влади.

Мають також бути внесені зміни до Бюджетного кодексу стосовно фінансування запровадження ЕСКО-послуг у бюджетній сфері, що надасть можливість укладати довгострокові договори з енергосервісними компаніями і гарантувати виплати за досягнуту економію в межах енергосервісного договору.

Підсумовуючи сказане, варто наголосити, що сучасний рівень законодавчого забезпечення сфери теплопостачання дозволяє бути цій сфері ефективною. Надаються можливості для застосування механізмів державно-приватного партнерства. Наприклад, існує ґрунтовна спеціальна регламентація концесійних відносин у сфері теплопостачання. Крім цього, використовується механізм державних закупівель послуг енергосервісу.

Зазначені кроки мають надати можливість досягнути мети – надання якісних послуг теплопостачання та енергозбереження ресурсів.

#### **4.3 Господарсько-правові аспекти державно-приватного партнерства в галузі транспорту в Україні**

Останніми роками ефективність використання механізму державно-приватного партнерства для забезпечення транспортної галузі України не викликає сумнівів. Державні та приватні інвестиції в транспортну інфраструктуру є важливим інструментом економічної політики, оскільки сприяють стабільному економічному зростанню, підвищенню рівня життя населення, а також забезпеченню безперебійних надходжень до Державного бюджету України.

Транспортна галузь України, за визначенням М. Гоцуляка і П. Лагоденка, є сукупністю суб'єктів господарювання незалежно від їхньої відомчої належності і форм власності, які розробляють і (або) виробляють продукцію (виконують роботи та надають послуги) певних видів, які мають однорідне споживче або функціональне призначення [65].

Транспортна система є однією з найважливіших галузей економіки України. Унікальне географічне розташування нашої держави на перехресті торговельних шляхів дозволяє Україні стати центральною ланкою європейсько-азіатської транспортної інфраструктури та отримувати наявні переваги від глобалізації. Ефективне функціонування транспортної системи є необхідною умовою обороноздатності, національної безпеки і цілісності України.

Донедавна, застосування механізму державно-приватного партнерства для забезпечення транспортної інфраструктури вважалось недостатньо ефективним через низку соціальних, економічних і фінансових причин. Серед чинників гальмування використання моделі державно-приватного партнерства називають великі капітальні витрати, тривалі терміни фінансового забезпечення об'єкта транспортної інфраструктури, значну кількість ризиків, насамперед, тих, що пов'язані з захистом навколишнього середовища, інші зовнішні фактори, що впливають на реалізацію проекту, пов'язані із землекористуванням, а також із ситуацією в регіоні, де здійснюється будівництво. Крім цього, проблемами впровадження механізму державно-приватного партнерства є отримання плати від користувачів об'єкта транспортної інфраструктури,

тривалі терміни окупності об'єкта та неможливість здійснення контролю. Отже, вважалось, що держава може самостійно вирішити ці проблеми [66, с. 5].

Навпаки, світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства довів, що окреслені проблеми ефективно вирішуються саме через залучення приватних партнерів, та свідчить про активне використання механізмів державно-приватного партнерства для розвитку транспортної інфраструктури.

Серед європейських країн привертає увагу досвід правового забезпечення і реалізації державно-приватного партнерства в Іспанії. Зародження інституту державно-приватного партнерства в цій країні розпочалось ще в XVIII сторіччі.

Законодавство того періоду було достатньо розвинутим щодо створення правових основ державно-приватного партнерства в будівництві і фінансуванні суспільних робіт і, передусім, дорожньої інфраструктури. Королівський Декрет 1761 року вважається першим нормативно-правовим актом Іспанії щодо плану доріг в країні. Сутність цього плану полягала в проектуванні і будівництві (завдяки реалізації механізму державно-приватного партнерства) радіальної дорожньої мережі, що поєднує Андалусію, Каталонію, Галісію і Валенсію дорогами з твердим покриттям. Пізніше на його підставі було прийнято законодавство про транспортні інфраструктури, що містило нові правові форми їхнього проектування, будівництва, фінансування і експлуатації, що встановлюють спільну участь державного і приватного секторів у цій сфері [4, с. 244–245].

Варто також зазначити, що Загальний закон Іспанії «Про публічні роботи» (1877), Закон Іспанії «Про дороги» (1877), Закон Іспанії «Про залізні дороги і залізнодорожню поліцію» (1880) складали в той період нормативно-правову основу регулювання державно-приватного партнерства.

Отже, навіть на прикладі однієї Іспанії можна дійти висновку про те, що історія державно-приватного партнерства нараховує значно великий термін, ще задовго до початку 1980-х років, коли в Великобританії було ініційовано новий виток розвитку державно-приватних партнерств [4, с. 246].

Повертаючись до Іспанії, варто зазначити, що в наші часи регулювання відносин державно-приватного партнерства спирається на низку сучасних нормативно-правових актів, серед яких Закон Іспанії № 13

від 23.05.2003 «Про регулювання концесійних угод про публічні роботи», а також Королівським Законодавчим декретом № 2 від 16.06.2000 «Про основні положення про договори з державною адміністрацією», у який включено норми про громадські роботи і концесійні угоди.

Новітнє іспанське законодавство щодо правового регулювання громадських робіт відкриває багато можливостей для державно-приватних партнерств, встановивши низку видів вкладів держави в приватний сектор в інтересах забезпечення адекватної дохідності комерційної діяльності.

У результаті модернізації і ускладнення структури і запитів сучасного суспільства держава буде залишатись прямим постачальником загальносуспільних послуг, а роль державно-приватного партнерства буде зростати все більше і більше.

В Іспанії найпоширенішою формою державно-приватного партнерства є модель DBFO (Design, Build, Finance, Operate – розробка, будівництво, фінансування, експлуатація), яка активно використовується в транспортній інфраструктурі.

У Великобританії державно-приватне партнерство реалізується в найрізноманітніших сферах суспільних відносин. За 1992–2001 роки в країні реалізовано понад 400 проектів партнерства. У період з 2001 до 2007 роки було укладено близько 500 контрактів державно-приватного партнерства на загальну суму близько 42 млрд євро – порівняно з 200 контрактами державно-приватного партнерства на загальну суму 30 млрд євро, підписаними у решті Старого світу в той же період.

Різке зростання масового залучення приватного сектору в забезпечення транспортної інфраструктури у Великобританії розпочалось у 1990-х роках. Одним із найбільш значущих проектів варто вважати будівництво тунелю «Channel Tunnel» під Ла-Маншем. Тунель з пасажиропотоком у 15,9 млн чол. і вартістю 46,5 млрд фунтів стерлінгів (концесія на 55 років) було відкрито 6 травня 1994 року [4, с. 208].

Найпоширенішим видом участі приватного сектору в забезпеченні транспортної інфраструктури в межах державно-приватних партнерств є будівництво, забезпечення і експлуатація шосейних доріг і об'єктів інфраструктури міського транспорту [67, с.2-5].

Існує два види участі приватного партнера в забезпеченні транспортної інфраструктури:

- передання окремих повноважень і функцій відповідних органів державної влади приватним партнерам (найчастіше у вигляді концесії);

– інституціональна форма державно-приватного партнерства [68, с. 2–5].

В Україні відносини щодо державно-приватного партнерства в сфері транспорту опосередковуються договором концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг. На підставі цього договору концесіодавець надає на платній та строковій основі права на будівництво та управління (експлуатацію) об'єкта концесії за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань щодо будівництва та управління (експлуатації) об'єкта концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [62, с. 87].

Регулювання відносин, пов'язаних із концесією на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг в Україні, відбувається на підставі низки нормативно-правових актів, серед яких:

- Земельний кодекс України від 25.10.2001 р.;
- Закон України від 16.07.1999 р. № 997- XIV «Про концесії»;
- Закон України від 14.12.1999 р. № 1286-XIV «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»;
- Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV «Про автомобільні дороги»;
- Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 456/2011 «Про Положення про Державне агентство автомобільних доріг України»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.07.2000 р. № 1064 «Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.2000 р. № 1519 «Про затвердження Типового концесійного договору на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги»;
- інші.

Зазначені нормативно-правові акти визначають правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, умови і порядок її здійснення. Окремо визначаються особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг на умовах концесії. Окреслюються правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання. Визначаються особливості правового статусу центрального органу виконавчої влади (Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор)), що забезпечує реалізацію державної політики

у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, у тому числі наданими у концесію.

Концесійний договір на будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги за законодавчим визначенням – зареєстрований в установленому порядку договір, за яким концесіонер зобов'язується здійснювати будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги, а концесіодавець – надати концесіонеру права на будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги на строк дії договору (Ст. 1 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»).

Сторонами цього договору є: а) концесіонер – юридична особа, яка на підставі договору отримала концесію; б) концесіодавець – держава в особі Кабінету Міністрів України або органу виконавчої влади, уповноваженого ним на проведення концесійного конкурсу, укладення концесійного договору та виконання зобов'язань, що випливають з нього.

Предметом договору є будівництво та управління (експлуатація) концесіонером на власний ризик об'єкта концесії, наданого йому концесіодавцем на підставі концесійного договору у строкове платне володіння.

Укладенню концесійного договору передують визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування, що здійснюється відповідно до Порядку визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.07.2000 р. № 1064.

Об'єктом концесії згідно із Законом України «Про автомобільні дороги» є автомобільна дорога – лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів (ст. 1). Цей закон також визначає, що автомобільні дороги загального користування є складовою Єдиної транспортної системи України та задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях. Автомобільні дороги загального користування перебувають у державній власності і не підлягають приватизації (ст. 7).

Визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування здійснюється на підставі державної стратегії розвитку мережі автомобільних доріг з урахуванням



економічної доцільності надання їх у концесію та згідно з нормами і правилами проектування, будівництва та експлуатації автомобільних доріг.

Пропозиції щодо визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування подаються Укравтодору Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними та Севастопольською міською радами, відповідними держадміністраціями.

Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» встановлюється момент набуття чинності договором – це момент набуття права на користування земельними ділянками, наданими в установленому порядку для будівництва автомобільної дороги.

Концесієдавець може частково фінансувати (співфінансувати) будівництво та/або експлуатацію автомобільних доріг на умовах концесії в обсягах та порядку, визначених концесійним договором, за рахунок коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування.

Майно, створене на виконання умов концесійного договору або отримане у концесію і розташоване у межах смуги відведення автомобільної дороги, є об'єктом права державної власності, що передається концесіонеру у володіння та користування на строк дії концесійного договору.

Набуте концесіонером майно, розташоване за межами смуги відведення автомобільної дороги, є об'єктом права власності концесіонера.

Прийняття в експлуатацію автомобільної дороги є підставою для її включення у разі потреби в установленому порядку до переліку автомобільних доріг загального користування.

Світовий досвід застосування механізмів державно-приватного партнерства в галузі транспорту виявив себе достатньо ефективним та таким, що має певні особливості. В Україні відносини державно-приватного партнерства в галузі транспорту регулюються спеціальним нормативно-правовим актом, а саме Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» та опосередковуються договором концесії. Договір концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг має зумовлені специфікою відносин та сфери економіки об'єкт – автомобільні дороги загального користування. Уповноваженим державним органом, що забезпечує реалізацію державної

політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, зокрема, наданими у концесію, є Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор). Отже, існуюча нормативно-правова база щодо правового регулювання відносин державно-приватного партнерства свідчить про наявність умов для розвитку цього виду державно-приватного партнерства в Україні.

#### **4.4. Правовий аналіз сучасного стану організацій співвласників багатоквартирних будинків**

Актуальним питанням сьогодення є модернізація житлово-комунального господарства, одним із напрямків якої є розвиток діяльності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Варто визначити правовий статус об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та проаналізувати відносини, які виникають під час створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань. Серед досліджень проблем житлово-комунального господарства варто зазначити праці Т. О. Барабаш, О. М. Буханевич, В. В. Латишевої [69-71].

Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» регулює відносини з приводу створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань власників жилих та нежилих приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку.

Відносини, які є предметом регулювання відповідно до ст. 2 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», складають сферу господарських відносин, врегульованих ч. 4 ст. 3 Господарського кодексу України (далі – ГК), а саме: майново-господарських (відносини суб'єктів права власності щодо користування та розпорядження нерухомим майном у об'єднанні, асоціації; відносини між об'єднаннями і господарюючими суб'єктами), та організаційно-господарських (порядок створення, реєстрації, реорганізації, діяльності і ліквідації об'єднань, асоціацій; відносини між об'єднаннями та асоціаціями; відносини між об'єднаннями, асоціаціями і органами державної влади та органами місцевого самоврядування).

Діяльність об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – об'єднань) і асоціацій власників жилих будинків (далі – асоціацій) регулюється Законом, Цивільним, Житловим та Земельним кодексами

України, іншими нормативно-правовими актами (зокрема главою 12 ГК) та статутом об'єднання, асоціації.

Відповідно до ст. 385 Цивільного кодексу України власники квартир для забезпечення експлуатації багатоквартирного житлового будинку, користування квартирами та спільним майном житлового будинку можуть створювати об'єднання власників квартир (житла). Об'єднання власників квартир, житлових будинків є юридичною особою, яка створюється та діє відповідно до статуту та закону.

Стаття 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» передбачає можливість створення товариства або об'єднання індивідуальних власників квартир і будинків для забезпечення ефективного використання приватизованих квартир та управління ними власниками квартир (будинків). У багатоквартирному будинку, квартири якого не повністю приватизовані, між товариством (об'єднанням) індивідуальних власників квартир і власниками неприватизованих квартир укладається угода про спільне володіння будинком та про дольову участь у витратах на його утримання.

Відповідно до Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» об'єднання визнається юридичною особою, створеною власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна (ст. 1).

Частина 1 ст. 4 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначає метою об'єднання забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належне утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством. Відповідно до зазначеної мети встановлюється законодавче обмеження щодо кількості об'єднань на один житловий комплекс. Так, в одному житловому комплексі може бути створене тільки одне об'єднання.

Частини 4, 5 ст. 4 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» вказують на характер діяльності об'єднання, яка полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів об'єднання, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам об'єднання в отриманні житлово-комунальних

та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних з діяльністю об'єднання. Така діяльність визначається як господарська, тобто діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (ч.1 ст.3 ГК).

Частина 6 ст. 4 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визнає об'єднання юридичною особою, а ч.7 вказує на те, що об'єднання є неприбутковою організацією, оскільки остання не має на меті одержання прибутку для його розподілу між його членами. Отже, відповідно до ЦКУ об'єднання є юридичною особою приватного права (ч. 2 ст. 81 ЦКУ), створеною у формі непідприємницького товариства (ч. 1 ст. 85 ЦКУ). Щодо характеру діяльності об'єднання, то її потрібно визнати некомерційним господарюванням тобто самостійною систематичною господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованою на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Відповідно до ст. 83 ЦКУ юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, установлених законом. Товариством є організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Непідприємницькими товариствами, зі свого боку, є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками (ст. 85 ЦКУ).

Право власності непідприємницьких товариств реалізують їх вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо) у порядку, передбаченому законодавством України та статутними документами.

Окремі функції щодо господарського управління майном можуть бути покладені вищими статутними органами управління на створювані ними органи, місцеві осередки або передані спілкам непідприємницьких товариств. Непідприємницьке товариство може мати у власності кошти та інше майно, необхідне для здійснення його статутної діяльності.

Для досягнення мети своєї діяльності непідприємницьке товариство набуває та використовує майно, фінансові та інші ресурси. Непідприємницьке товариство набуває право власності на кошти та інше

майно (будинки, споруди, земельні ділянки, обладнання, транспортні засоби тощо), за винятком окремих видів майна, право власності на яке обмежене, передане йому засновниками, членами (учасниками) або державою, набуте від вступних та членських внесків, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, а також на майно, придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом.

Непідприємницькі товариства можуть також отримувати від учасників організації, держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб, якщо це не заборонено законом, майно на праві користування, ренти чи оренди. Умови користування цим майном визначаються установчими документами, цивільно-правовими договорами, укладеними відповідно до чинного законодавства.

Джерелами формування майна непідприємницьких товариств можуть бути: майно, передане у власність, користування чи оренду організації засновниками; вступні та/або членські внески (якщо вони передбачені статутом); добровільні внески (пожертвування) у вигляді коштів чи майна від фізичних і юридичних осіб, у тому числі й іноземних, плата за послуги, що надаються організаціями; майно, придбане за рахунок власних коштів, а також отримане в результаті основної діяльності організації; кошти цільового використання, бюджетні асигнування на виконання окремих державних чи місцевих програм, соціально значимих заходів, бюджетні дотації на розвиток громадської ініціативи; інші надходження, не заборонені законом; плата за послуги, що надаються організацією відповідно до її статутних цілей; майно та кошти, передані організації підприємствами, заснованими на власності непідприємницького товариства; плата за використання інтелектуальної власності тощо.

Частина 9 ст. 4 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначає джерела формування майна об'єднання, до яких зараховує майно, передане йому членами об'єднання у власність; одержані доходи; інше майно, набуте на підставах, не заборонених законом.

Від імені непідприємницького товариства право власності реалізують її вищі органи в порядку, передбаченому законом та установчими документами. Окремі повноваження щодо володіння і

користування майном та розпорядження коштами можуть бути передані вищим органом непідприємницьких товариств її виконавчому органу.

Підставами виникнення об'єднання є угода власників багатоквартирного житлового будинку або реорганізація житлово-будівельних кооперативів.

Відповідно до ст. 6 Закону, об'єднання може бути створене в будинку будь-якої форми власності з-поміж тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників житлових приміщень, а також власників нежитлових приміщень. Порядок створення таких об'єднань, крім вищезазначеного Закону, визначається також постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 11 жовтня 2002 р. № 1521. Зазначеною постановою затверджені Порядок державної реєстрації об'єднань співвласників багатоквартирного будинку; Порядок проведення розрахунків з членами об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, які мають перед ним заборгованість, за виконані ними роботи з утримання неподільного та загального майна об'єднання; Порядок створення спеціальних фондів об'єднання співвласників багатоквартирного будинку.

Державна реєстрація об'єднань співвласників багатоквартирного будинку проводиться безоплатно виконавчим органом міської, районної у місті ради, районною, районною у м. Києві і Севастополі державною адміністрацією за місцем знаходження багатоквартирного будинку у місячний термін після надходження необхідних документів, про що видається свідоцтво про державну реєстрацію об'єднання із зазначенням ідентифікаційного коду згідно з ЄДРПОУ.

Для створення об'єднання скликаються установчі збори, які приймають рішення про створення об'єднання і затверджують його статут. Збори вважаються правомочними, якщо на них присутні більше п'ятдесяти відсотків власників. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин присутніх осіб, які мають право голосу.

Об'єднання вважається створеним з моменту видачі свідоцтва про державну реєстрацію.

Стаття 5 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачає правовий механізм реорганізації житлово-

будівельного кооперативу в об'єднання. Правовою підставою такої реорганізації є рішення загальних зборів кооперативу.

Житлово-будівельний кооператив – юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації. Житлово-будівельний кооператив є некомерційною організацією, метою якої є задоволення потреб його членів у житлі. Правовий статус ЖБК визначається відповідно до Житлового кодексу України, Закону України «Про кооперацію».

Відповідно до статуту (положення) кооперативу збори можуть прийняти рішення про реорганізацію кооперативу в об'єднання. Із моменту прийняття цього рішення зазначені збори вважаються установчими зборами об'єднання і далі проводяться відповідно до вимог цього Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

Участь в установчих зборах беруть члени житлово-будівельного кооперативу, які повністю сплатили вартість жилих приміщень і належної частки у вартості нежилих приміщень та іншого майна і виявили таке бажання.

У разі неповної оплати вартості жилих приміщень і належної частки у вартості нежилих приміщень та іншого майна окремими членами житлово-будівельного кооперативу вони можуть брати участь у зборах з метою вступу до об'єднання за згодою власника невикраденої частки майна.

Стаття 7 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» встановлює вимоги щодо змісту Статуту об'єднання. Статут об'єднання складається відповідно до Типового статуту, затвердженого Наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 27.08.2003 року № 141.

Стаття 9 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначає порядок вступу власників квартир до об'єднання.

Членом об'єднання може бути фізична чи юридична особа, яка є власником квартири (квартир) або приміщення (приміщень) у багатоквартирному будинку.

Членство в об'єднанні є добровільним і може набуватися одночасно з створенням об'єднання при проведенні установчих зборів, а також індивідуально, на основі письмової заяви, в будь-який момент його

існування. Власники приміщень, розташованих у межах одного житлового комплексу, які не є членами об'єднання, можуть укладати з об'єднанням угоди про співпрацю та дії у спільних інтересах. У той же час не зрозуміло, як вирішуються питання користування і розпорядження неподільним і загальним майном власниками квартир, які не є членами об'єднання. Яким чином відбувається виділ частки спільного майна, яка належить власнику квартири, який не є членом об'єднання? У той же час не врегульовано відносини між таким власником квартири у разі відсутності угоди про співпрацю.

Відповідно до ст. 10 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначається порядок управління об'єднання. Органами управління об'єднання є загальні збори його членів, правління, ревізійна комісія об'єднання.

Стаття 18 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначає обов'язки об'єднання. Об'єднання зобов'язане:

- забезпечувати належний санітарний, протипожежний і технічний стан неподільного та загального майна, що належить членам об'єднання;
- звітувати загальним зборам про виконання кошторису об'єднання за рік;
- забезпечувати виконання вимог статуту об'єднання;
- виконувати свої договірні зобов'язання;
- забезпечувати дотримання інтересів усіх членів об'єднання, асоціації при встановленні умов і порядку володіння, користування і розпорядження спільною власністю, розподілі між членами об'єднання, асоціації витрат на експлуатацію та ремонт неподільного та загального майна;
- припиняти дії третіх осіб, що ускладнюють або перешкоджають реалізації прав володіння, користування і розпорядження неподільним та загальним майном членами об'єднання;
- у випадках, передбачених законодавством, статутом об'єднання, асоціації, представляти інтереси членів об'єднання, асоціації відповідно до наданих повноважень у відносинах з третіми особами.

Виконання зобов'язань об'єднанням належить до повноважень його правління відповідно до статуту об'єднання.

Стаття 19 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» встановлює порядок здійснення повноважень з володіння,



користування та розпорядження спільним майном, яке належить членам об'єднання.

Спільне майно співвласників багатоквартирного будинку складається з неподільного та загального майна.

Неподільне майно перебуває у спільній сумісній власності співвласників багатоквартирного будинку. Неподільне майно не підлягає відчуженню.

Загальне майно перебуває у спільній частковій власності співвласників багатоквартирного будинку.

Поняття і види права спільної власності закріплено ст. 355 ЦКУ, яка визначає, що

1. Майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності (спільне майно).

2. Майно може належати особам на праві спільної часткової або на праві спільної сумісної власності.

3. Право спільної власності виникає з підстав, не заборонених законом.

4. Спільна власність вважається частковою, якщо договором або законом не встановлена спільна сумісна власність на майно.

Частка в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного майна у багатоквартирному будинку встановлюється пропорційно до загальної площі приміщень, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб.

Частка в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт загального майна та в інших спільних витратах у багатоквартирному будинку встановлюється пропорційно до загальної площі приміщень, що перебувають у користуванні фізичних або юридичних осіб.

Частка участі співвласника квартири, власника кімнати (кімнат) у квартирі, де проживають два і більше власників жилих приміщень, співвласника нежилого приміщення на утримання і ремонт визначається відповідно до його частки як співвласника приміщення.

Суперечки щодо визначення частки в обов'язкових платежах на утримання і ремонт неподільного та загального майна, в інших спільних витратах вирішуються в судовому порядку.

Кошти об'єднання надходять та зберігаються на рахунках у банківських установах і використовуються виключно за їх призначенням.

Використання та розпорядження коштами здійснюється відповідно до статуту та затвердженого кошторису.

Кошти об'єднання не підлягають розподілу між членами об'єднання, за винятком випадків, передбачених законом.

Кошти об'єднання складаються з:

- залишків коштів на рахунках попереднього власника майна;
- статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання;
- коштів, одержаних об'єднанням у результаті здачі в оренду допоміжних приміщень;
- субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та компенсацій за громадян, які користуються правом на їх отримання, щодо оплати житлово-комунальних послуг у їх частці в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного та загального майна у разі укладення відповідного договору між власником приміщення та об'єднанням;
- доходів, що спрямовуються на виконання статутних цілей об'єднання, отриманих у результаті діяльності підприємств, засновниками яких є об'єднання;
- добровільних майнових, зокрема, грошових, внесків фізичних і юридичних осіб.

Для накопичення коштів на ремонт неподільного та загального майна і термінового усунення збитків, що виникли в результаті аварій чи непередбачених обставин, в обов'язковому порядку створюються ремонтний та резервний фонди об'єднання. Кошти цих фондів акумулюються на рахунку об'єднання у банківських установах і використовуються лише за цільовим призначенням.

Перелік та розміри обов'язкових платежів на обслуговування і ремонт неподільного та загального майна, а також порядок їхньої сплати встановлюються відповідно до статуту об'єднання.

За рішенням загальних зборів об'єднання можуть створюватися спеціальні фонди, витрати з яких здійснюються на цілі, що передбачені статутом. Порядок створення спеціальних фондів встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 року № 1521 «Про реалізацію Закону України «Про об'єднання співвласників багатопверхового будинку».

Згідно з положеннями ст. 22 Закону «Про об'єднання співвласників багатопверхового будинку» за наявності технічної можливості

проведення поквартирного обліку споживання водо-, тепло-, газо-, електропостачання, гарячого водопостачання та інших послуг власники жилих і нежилих приміщень можуть перераховувати кошти безпосередньо на рахунки підприємств, організацій, які надають ці послуги, за відповідними тарифами для кожного виду послуг у порядку, встановленому законом. Отже, встановивши у себе відповідний індивідуальний лічильник можна і надалі оплачувати комунальні послуги окремо від інших мешканців будинку. За таких умов заборгованість решти мешканців ніяк не впливає на суму зобов'язань особи, яка встановила лічильник.

За відсутності технічної можливості проведення поквартирного обліку споживання водо-, тепло-, газо-, електропостачання, гарячого водопостачання та інших послуг управитель зобов'язаний за рахунок коштів балансоутримувача встановити загальнобудинкові прилади обліку (один лічильник на усіх за кожним видом послуг). У разі, якщо правління об'єднання самостійно здійснює функції управителя, воно за договором з постачальниками комунальних послуг може бути колективним замовником (абонентом) таких послуг. У цьому випадку об'єднання несе повну відповідальність за своєчасну сплату вартості фактично спожитих членами об'єднання комунальних послуг.

Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна.

Метою створення такого об'єднання є забезпечення експлуатації багатоквартирного житлового будинку, користування квартирами та спільним майном житлового будинку.

Закон «Про об'єднання співвласників багатоповерхового будинку» визначає також, що об'єднання є неприбутковою організацією і не має на меті одержання прибутку для його розподілу між членами об'єднання. Адже основною діяльністю об'єднання є здійснення функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів об'єднання, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам об'єднання в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних із діяльністю об'єднання.

Щодо характеру діяльності об'єднання, то її необхідно визнати некомерційним господарюванням, тобто самостійною систематичною господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованою на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Крім цього, аналіз Закону «Про об'єднання співвласників багатопверхового будинку» дозволяє визначити ряд недоліків щодо стану існуючого регулювання відносин, які є предметом регулювання цього Закону. По-перше, оскільки процес приватизації є незавершеним, не всі мешканці будинків є власниками квартир. Ця ситуація ускладнює процес створення об'єднання. По-друге, у разі коли не всі власники квартир бажають прийняти участь в об'єднанні, ускладнюється процес утримання та використання неподільного та загального майна. По-третє, законодавчо не врегульовано стягнення заборгованості за надані комунальні послуги, та нарахування тарифів.

#### **4.5. Перспективи державного та громадського регулювання діяльності з управління багатоквартирними будинками**

Сучасні дослідники визначають економіку теперішнього часу як синтез ринкового механізму і елементів державного регулювання. Останні дослідження вказують на саморегулювання як ефективний механізм регулювання, який доповнює, а під час і замінює державне втручання в економіку. Зміна характеру участі держави в господарській діяльності, яка зумовлена переходом до ринкової моделі економіки, веде до виникнення нової системи правовідносин в суспільстві як в цілому, так і в окремих його сферах. Дуже важливим вбачається аналіз ефективності засобів державного впливу на різні сфери господарювання, тому, варто визначити основні форми державного регулювання діяльності з управління багатоквартирними будинками, а також з'ясування перспектив саморегулювання цієї діяльності.

Теоретичні та методологічні основи дослідження складають праці Т. В. Кувакіної, Л. С. Явича, П. В. Крючкової, А. Ф. Бабицького, В. А. Сизоненко, А. А. Пороховського [72–77].

Стаття 12 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (далі – Закон) визначає, що управління

неподільним та загальним майном житлового комплексу здійснює управитель шляхом:

належної експлуатації житлового комплексу та забезпечення відповідних умов користування власним, неподільним та загальним майном власників;

накопичення необхідних коштів на проведення поточних та капітальних ремонтів відповідно до законодавства;

отримання відшкодування від винної особи за збитки, заподіяні майну, яке перебуває у нього на балансі, або своєчасного звернення до суду щодо відшкодування збитків у примусовому порядку.

Закон також визначає, що управління може здійснюватися у формі:

- 1) управління неподільним та загальним майном через статутні органи об'єднання;
- 2) передачі всіх або частини функцій по управлінню неподільним та загальним майном житлового комплексу юридичній особі за договором;
- 3) делегування визначених статутом повноважень із управління неподільним та загальним майном житлового комплексу асоціації.

Отже, Закон передбачає три правових механізми управління неподільним і загальним майном житлового комплексу:

- безпосереднє управління (через статутні органи об'єднання);
- делеговане управління (асоціацією);
- управління на підставі договору з юридичною особою (договір про надання послуг з управління).

Управління багатоквартирним будинком є функцією його власника (співвласників), яка полягає у здійсненні окремих повноважень з володіння, користування і розпорядження багатоквартирним будинком та спрямована на збереження привабливості будинку на ринку житла, утримання його у належному технічному стані, забезпечення надання особам, що проживають у такому будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, житлово-комунальних та інших необхідних послуг належних рівня та якості.

Управління багатоквартирними будинками відповідно до проекту Житлового кодексу включає:

- 1) забезпечення підтримання та поліпшення технічного стану багатоквартирного будинку;
- 2) забезпечення утримання в належному стані прибудинкової території та об'єктів благоустрою, розташованих на ній;

3) забезпечення своєчасного проведення огляду, оцінки технічного стану багатоквартирного будинку, його профілактичного, поточного, капітального та аварійного ремонту;

4) відображення відомостей про багатоквартирний будинок в даних обов'язкового обліку, складення і подання обов'язкової звітності про такий будинок;

5) забезпечення відповідно до встановлених норм і правил ефективного та цільового використання житлових і нежитлових приміщень;

6) забезпечення ефективного і ощадного використання енергоресурсів під час експлуатації багатоквартирного будинку;

7) забезпечення надання особам, що проживають у багатоквартирному будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, житлово-комунальних послуг належних рівня та якості;

8) складення і видача довідок, що стосуються багатоквартирного будинку та користування приміщеннями в ньому, на вимогу осіб, які проживають у будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, а також на вимогу інших осіб у передбачених законодавством випадках;

9) провадження іншої діяльності, спрямованої на забезпечення комфортного і безпечного проживання у будинку.

В Законі України «Про житлово-комунальні послуги» житлово-комунальна послуга визначається як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Як вбачається з аналізу зазначених положень, управління в контексті проекту Житлового кодексу є однією з правомочностей власника, тоді як житлово-комунальна послуга визнається Законом «Про житлово-комунальні послуги» результатом господарської діяльності.

Враховуючи сказане, зазначимо доцільність законодавчого визначення поняття послуга з управління багатоквартирним будинком.

Послуга з управління багатоквартирним будинком – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення ефективного управління майном співвласників будинку, підтриманні будинку в належному технічному стані, забезпечення потреб співвласників будинку в

житлово-комунальних послугах, яка здійснюється суб'єктами господарювання професійно та на договірних засадах.

Правовою підставою здійснення послуг з управління багатоквартирним будинком є договір про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, істотними умовами якого є:

- найменування сторін;
- предмет договору;
- права сторін щодо здійснення управління житловим комплексом;
- обов'язки сторін щодо надання послуг з експлуатації житлового комплексу та оплати цих послуг;
- вичерпний перелік послуг;
- вартість кожної послуги та загальна вартість щомісячного платежу;
- порядок контролю та звіту сторін;
- наслідки невиконання умов договору;
- перелік форс-мажорних обставин;
- строк дії договору, умови продовження та припинення дії договору, дата укладення договору.

Відповідно до Закону «Про житлово-комунальні послуги» управитель – юридична особа, яка здійснює управління неподільним та загальним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію.

Проект Житлового кодексу вводить поняття суб'єкти управління багатоквартирними будинками. Зокрема, управління багатоквартирним будинком здійснює на підставі закону його власник (співвласники) безпосередньо або через своїх уповноважених представників. Уповноваженими особами співвласників багатоквартирного будинку можуть бути:

- житлово-будівельні та житлові кооперативи;
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;
- будинкові комітети;
- інші особи, визначені загальними зборами власників приміщень у багатоквартирному будинку.

Отже, якщо Закон як управителя розглядає юридичних осіб, проект Житлового кодексу вважає такими власників (співвласників) або їх уповноважених представників.

Вважаємо за необхідне законодавчо ввести такі поняття:

1) управитель – фізична особа, яка має відповідну освіту та кваліфікаційний рівень спеціаліста з управління майном;

2) суб'єкти управління багатоквартирним будинком:

– суб'єкти безпосереднього управління (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, які здійснюють управління через статутні органи об'єднання);

– суб'єкти делегованого управління (асоціації об'єднань);

– виконавці послуг з управління – суб'єкти господарювання – зареєстровані в установленому законодавством порядку фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, а також юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми і форми власності, до складу яких входять управителі та які здійснюють господарську діяльність на підставі ліцензії суб'єкта управління багатоквартирним будинком.

Серед вимог, які висуваються до управителів (або суб'єктів управління багатоквартирним будинком), має бути передбачено вимоги щодо забезпечення норм і рівня професійної підготовки управителів та контроль за їх дотриманням. Для реалізації цього напряму держава має створити єдину систему навчальних закладів і забезпечити виконання вказаними закладами вимог з професійної підготовки управителів. Управитель нерухомістю зобов'язаний постійно підвищувати свою кваліфікацію.

Крім цього, для здійснення господарської діяльності щодо надання послуг з управління, особі необхідно отримати дозвіл (ліцензію), тобто документ, який засвідчує право суб'єкта управління багатоквартирним будинком на здійснення господарської діяльності у відповідній сфері.

Ліцензійні умови впровадження господарської діяльності щодо надання послуг з управління повинні встановлювати кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги щодо здійснення цієї діяльності з метою захисту споживачів від неякісної продукції.

З моменту одержання ліцензії суб'єкту господарювання надається право здійснювати відповідний вид діяльності, яке він може реалізовувати протягом терміну дії ліцензії, після закінчення якого це право припиняється.

Згідно із загальними засадами відповідальності, передбаченими Розділом V Господарського кодексу, за порушення умов договору для суб'єктів управління застосовуються штрафні санкції у вигляді стягнення збитків, уключаючи не отримані доходи, та, якщо це передбачено



договором або законом, стягнення неустойки (ст. 230 ГК). Відповідно до ч. 1 ст. 906 Цивільного кодексу збитки, завдані замовнику невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг за плату, підлягають відшкодуванню виконавцем у разі наявності його вини, у повному обсязі, якщо інше не встановлено договором. Виконавець, який порушив договір про надання послуг за плату під час здійснення ним підприємницької діяльності, відповідає за це порушення, якщо не доведе, що належне виконання виявилось неможливим унаслідок непереборної сили, якщо інше не встановлено договором або законом.

Окрім цього, у сфері управління можливо застосування адміністративно-господарських санкцій, як от:

- зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання.

Контроль у сфері управління здійснюється спеціально утвореними державними органами (або як альтернатива професійними організаціями), до повноважень яких, серед інших, належать:

- вирішення спірних питань, пов'язаних із діяльністю управителів;
- погодження загальних вимог до навчальних програм навчання управителів та підвищення їх кваліфікації;
- розгляд та надання пропозицій щодо скарг на діяльність виконавців послуг з управління.

Такими професійними організаціями можуть стати саморегульовані організації управителів.

Відповідно до Модельного закону про саморегульовані організації, метою саморегулювання є розроблення і встановлення правил і стандартів певної діяльності, а також контроль за дотриманням вимог правил і стандартів цієї діяльності.

Згідно з Модельним законом саморегулювання здійснюється на умовах об'єднання як суб'єктів підприємницької, так і суб'єктів професійної діяльності, а саморегулювальними організаціями є некомерційні організації, які створені з метою саморегулювання, засновані на членстві, та об'єднують суб'єктів підприємницької (або професійної) діяльності,

виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку вироблених товарів (робіт, послуг).

Водночас, під суб'єктами підприємницької діяльності розуміються фізичні і юридичні особи, зареєстровані в установленому порядку на території держави, які здійснюють підприємницьку діяльність, визначену відповідно до Цивільного кодексу держави, а під суб'єктами професійної діяльності – фізичні особи, що здійснюють професійну діяльність, регульовану відповідно до інших законів.

Залежно від наявності обов'язку суб'єкта бути членом професійного об'єднання, виділяють дві форми саморегулювання – делеговану і добровільну. Делеговане саморегулювання, переважно, засноване на обов'язковому членстві та пов'язане з відміною ліцензування (сертифікації) в окремих галузях регулювання та передачею окремих функцій державних органів СРО, зокрема, у сфері дотримання господарюючим суб'єктом законодавства, яке регулює відносини, що виникають під час здійснення того чи іншого виду діяльності. Добровільне саморегулювання передбачає встановлення і підтримку правил учасниками системи без будь-якого схвалення з боку держави.

Об'єктом контролю з боку СРО, заснованих на добровільному членстві, є власноруч розроблені та затверджені правила і стандарти, які регулюють господарську (професійну) діяльність членів цих організацій, а щодо організацій, заснованих на обов'язковому членстві, – не лише запроваджені цією організацією правила і стандарти, а й вимоги нормативних правових актів, установлених державою.

СРО, які базуються на добровільному членстві, покликані здійснювати додаткове до державного регулювання, а ті, що засновані на обов'язковому членстві – частково замінювати його.

Крім цього, для СРО передбачено такі вимоги:

1) організації повинні об'єднувати у своєму складі не менше двадцяти п'яти суб'єктів підприємницької діяльності або не менше ста суб'єктів професійної діяльності;

2) у СРО мають бути встановлені правила і стандарти підприємницької або професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма їх членами;

3) СРО повинна забезпечити додаткову майнову відповідальність перед споживачами вироблених товарів (робіт, послуг) і третіми особами

шляхом страхування і (або) за допомогою формування компенсаційного фонду.

Членство суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в СРО відповідно до Модельного закону загалом є добровільним. Але можуть бути передбачені випадки обов'язкового членства суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в СРО для здійснення окремих видів підприємницької або професійної діяльності.

Серед функцій СРО, передбачених Модельним законом, є, зокрема, такі:

- 1) притягнення до відповідальності членів СРО за порушення вимог законодавства України, статуту СРО, правил і стандартів СРО;
- 2) утворення третейських судів для вирішення суперечок, що виникають між членами СРО, а також між ними і споживачами вироблених членами СРО товарів (робіт, послуг), іншими особами відповідно до законодавства про третейські суди;
- 3) забезпечення інформаційної відкритості діяльності своїх членів, шляхом опублікування відповідної інформації у засобах масової інформації.

Серед заходів впливу, передбачених Модельним законом, є такі:

- 1) прийняття рішення про зобов'язання члена СРО усунути виявлені порушення, встановлювання терміну усунення таких порушень;
- 2) винесення догани члену СРО;
- 3) прийняття рішення про виключення члена зі СРО;
- 4) звернення у певних випадках до уповноваженого державного органу з контролю (нагляду) за діяльністю членів СРО із клопотанням про подання до суду заяв про дискваліфікацію члена, що є фізичною особою – підприємцем.

Модельним законом також передбачена відповідальність СРО перед членами за неправомірні дії своїх працівників під час здійснення ними контролю за діяльністю членів СРО.

Серед засобів забезпечення відповідальності членів СРО перед споживачами вироблених ними товарів (робіт, послуг) і третіми особами, Модельним законом передбачено:

- 1) створення системи особистого і (або) колективного страхування;
- 2) формування компенсаційного фонду.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про страхування» страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів.

Останнім часом поширюється такий вид страхування, як страхування професійної відповідальності. Головним джерелом претензій до професіоналів є упущення, помилки або хибні дії, які призвели до фінансових збитків клієнтів або третіх осіб.

У страхуванні професійної відповідальності виділяють дві групи ризиків:

1) ризики, пов'язані з можливістю заподіяння третім особам тілесних пошкоджень та шкоди здоров'ю. Такі випадки трапляються в роботі лікарів, хірургів, дантистів, фармацевтів, водіїв транспортних засобів, що працюють за наймом, тощо;

2) ризики, пов'язані з можливістю заподіяння матеріальних збитків, куди включають термін втрати права на пред'явлення претензій. Вони пов'язані з діяльністю архітекторів, будівельників, консультантів тощо.

Відповідальність професіонала полягає в додержанні необхідної обережності та майстерності під час виконання своїх обов'язків. Він не обов'язково має бути компетентним в усіх питаннях. Рівень кваліфікації професійного працівника має бути не нижчим від рівня, якого один професіонал очікує від іншого в тій самій професійній галузі.

Дотримання членами СРО, під час здійснення ними господарської діяльності, вимог законодавства, а також внутрішніх правил і стандартів забезпечується можливістю застосування до них несприятливих заходів як різновиду господарської відповідальності. Дослідники визначають таку відповідальність, як статусну. Цей різновид господарської відповідальності може застосовуватися лише до тих осіб, що мають професійно-правовий статус члена СРО.

Особливість СРО виявляється в тому, що вони як некомерційні організації, що консолідують приватноправові професійні інтереси, мають компетенцію (повноваження з регулювання і контролю за господарською діяльністю своїх членів) більш характерну для вертикальних владних

правовідносин. Останнє дозволяє приєднати ці організації до суб'єктів господарювання, які здійснюють організаційно-господарські повноваження.

Окрім цього, виділяються такі принципи саморегулювання:

- базою саморегулювання є чинне законодавство;
- саморегулювання частково замінює державне регулювання в певних сферах економіки;
- правила поведінки, розроблені СРО, доповнюють і конкретизують відповідні норми законодавства;
- норми саморегулювання, зазвичай, регламентують більш жорсткі вимоги щодо учасників ринкових відносин.

Роль механізму ринкового саморегулювання складно переоцінити. Він:

- а) сприяє раціональному розподілу ресурсів;
- б) впливає на обсяг і структуру виробництва, пристосовуючи його через ціни до платоспроможного попиту;
- в) оздоровлює економіку, звільняючи її від збиткових, неконкурентоспроможних господарюючих суб'єктів (суб'єктів господарювання); г) примушує споживача вибирати раціональну структуру споживання, яка відповідає його прибуткам;
- д) інформує про наявність чи відсутність товарів, їх корисність для споживача.

У літературі серед переваг саморегулювання порівняно з державним регулюванням також називаються такі. Норми СРО, переважно, є більш гнучкими, легше адаптуються до змінних обставин; учасники ринку мають більше легальних можливостей щодо впливу на політику організації саморегулювання, аніж на політику державних органів; у випадках, коли саморегулювним організаціям передаються окремі функції державних органів, держава заощаджує значні бюджетні кошти. Окрім цього, саморегулювання передбачає більш низькі витрати на його застосування для бізнесу порівняно з державним регулюванням (наприклад, менші витрати на моніторинг діяльності учасників СРО), що на конкурентному ринку означає більш низькі ціни для споживачів.

Таким чином, регулювання, яке здійснюється СРО, реалізується шляхом:

- нормотворчості, у результаті якої створюються правила і стандарти господарської (професійної) діяльності, що, виступаючи джерелом

господарського права, займають особливе місце серед локальних нормативних актів;

- організації контролю за дотриманням нормативних правових актів, які регулюють господарську діяльність, зокрема, встановлених СРО правил і стандартів;

- притягнення правопорушників – членів СРО до особливого різновиду юридичної відповідальності – статусної.

Держава, попри різноманіття засобів впливу на економічні відносини, без урахування ринкових механізмів саморегуляції, не в змозі забезпечити інтенсивний розвиток економіки і підприємництва. Державний контроль в існуючому вигляді не завжди є ефективним і часто є обтяжливим для суб'єктів господарювання.

Проте наскільки б сильними не були механізми саморегуляції, вони можуть бути рушіями лише приватних інтересів. Двигунами загальних економічних процесів є суспільні інтереси, реалізацію яких можна забезпечити лише за умови використання механізму державного регулювання.

Сама по собі постановка питання про створення ефективного механізму регулювання економіки, узгодження цілей і потреб учасників економічної діяльності і суспільства в цілому не викликає сумнівів. Однак сам процес переходу до ринкової економіки соціально орієнтованого типу неоднозначний. Його протиріччя викликані необхідністю термінового руйнування старої системи господарювання, підвищення підприємницької активності і забезпечення реалізації загальногромадянських потреб в умовах глобалізації економічного простору.

Зі свого боку, усі дискусії про мінімізацію ролі держави в управлінні економічними процесами мають практичний смисл лише за умови, що «мінімізація» розглядатиметься як «оптимізація» державного чинника разом із іншими.

Отже, серед основних напрямів або форм державного регулювання господарської діяльності з управління майном багатоквартирних будинків варто виділити такі: 1) нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності з управління; 2) забезпечення рівня професійної підготовки управителів; 3) ліцензування діяльності з управління; 4) контроль за здійсненням діяльності з управління; 5) притягнення до відповідальності за порушення у сфері управління.

Щодо саморегулювання діяльності управителів, вважаємо необхідним запровадити, по-перше, обов'язковість членства в одній із саморегульованих організацій управителів. Членство в СРО варто розглядати як право займатися діяльністю з управління. По-друге, у СРО мають бути встановлені правила і стандарти професійної діяльності з управління, обов'язкові для виконання всіма їх членами. По-третє, необхідно створити систему дисциплінарних покарань (наприклад, зауваження). Після певної кількості зауважень може порушитися питання про дискваліфікацію управителя. По-четверте, СРО управителів повинна забезпечити додаткову майнову відповідальність перед споживачами послуг з управління шляхом страхування або за допомогою формування компенсаційного фонду.

#### **4.6 Практичні проблеми управління багатоквартирним будинком**

Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків є прогресуючим інститутом державно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства. Відповідно до чинного законодавства останні мають статус юридичної особи і створюються власниками з метою використання ними свого майна та утримання, управління та використання допоміжних приміщень, конструктивних елементів будинку, технічного обладнання будинку, що забезпечують його належне функціонування, а також допоміжних приміщень житлового комплексу, що можуть використовуватися згідно з їх призначенням на умовах, визначених у статуті об'єднання (кладові, гаражі, зокрема, підземні, майстерні тощо).

Розвиток цього інституту є соціально необхідним правовим інструментом врегулювання, давно занепакої, сфери суспільних відносин у житлово-комунальному господарстві. Занепад зумовлений застарілістю правового регулювання, небажанням територіальних державних органів сприяти швидкій та прозорій передачі майна та землі в користування співвласникам будинку, монополізація ринку послуг з управління багатоквартирним будинком, небажання мешканців будинків брати на себе відповідальність за утримання приміщень загального користування, занедбаний стан будинків, що вимагає значних матеріальних вкладень, відсутність державної підтримки малозабезпечених верств населення, а також механізмів додаткового фінансування проектів, започаткованих

такими об'єднаннями, неможливість довгострокового кредитування у зв'язку з вкрай нестабільною економічною ситуацією в державі тощо.

Враховуючи реалії сьогодення, однією із важливих проблем, що має загальнодержавне значення є енергозбереження та створення умов для впровадження широкого використання альтернативних джерел енергії. Першим кроком до цього є розробка довгострокової державної політики на зниження залежності від імпорту енергоресурсів, що повинна бути забезпечена шляхом створення механізмів підвищення енергоефективності, розвитку поновлюваних альтернативних джерел енергії, зокрема, з використанням природних ресурсів та впровадження інноваційних технологій. Практична реалізація вказаних проектів за сучасних економічних умов можлива за допомогою механізмів державно-приватного партнерства, зокрема і через створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, які можуть самостійно визначати і реалізовувати необхідні для покращення житлових умов заходи за допомогою власних, залучених з державного чи місцевого бюджету, а також з інших джерел матеріально-фінансових ресурсів.

Враховуючи особливості та відмінності регіонів держави, для стимулювання розвитку функціонування об'єднань у різних частинах держави, потребує втілення давно задекларована стратегія децентралізації влади та підвищення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Самоорганізовані ініціативні групи повинні самостійно визначати стратегію розвитку та благоустрою як майна, яким вони володіють, так і території, на якій знаходиться це майно. Тягар відповідальності за прийняті рішення та бажання підвищення комфорту свого існування повинен спонукати всіх і кожного до відповідального прийняття рішень. Крім того, це зумовить розвиток правової культури суспільства, а отже і сприятиме формуванню громадянського суспільства. Державна фінансова підтримка створення та діяльності ОСББ за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів слугуватиме вагомим вкладом у розвиток та вдосконалення обговорюваного інституту.

Переваги вказаної форми державно-приватного партнерства можливі тільки за умови досконалого правового регулювання діяльності ОСББ та популяризації такого роду об'єднань вмотивованими перевагами у наданні житлово-комунальних та управлінських послуг, пільгами з боку органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

З огляду на вказане важливим є вдосконалення правового



регулювання діяльності об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, а саме нормативне закріплення типового (модельного) статуту, визначення терміна «балансоутримувач», а також створення та імплементація в чинне законодавство підзаконних нормативних актів щодо окремих питань створення та діяльності ОСББ, удосконалення законодавства щодо механізмів створення ОСББ, процедури передачі майна з комунальної власності у користування співвласникам, визначення основних положень та особливостей договору про передачу майнового комплексу в управління та утримання, права і обов'язки сторін такого договору та порядок участі територіальної громади у процедурі прийняття управлінських рішень та фінансуванні їх реалізації, зокрема і тих, що мають загальнодержавне значення, удосконалення процедури ліквідації ОСББ шляхом внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців», Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та інших нормативно-правових актів.

## ВИСНОВКИ

У роботі проаналізовано ключові аспекти правового регулювання державно-приватного партнерства в Україні та встановлено його правову природу. Проаналізовано основні принципи взаємодії держави і приватного сектору. Розкрито зміст сутності державно-приватного партнерства, акцентована увага на концепції «двох ключів» як основного принципу взаємодії органів державної влади і приватних партнерів.

Осміслено концептуально-правові засади налагодження державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства. Особлива увага приділена з'ясуванню стану нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства під час реалізації соціально значущих проектів на локальному рівні, а також аналізу наукового дискурсу щодо перспектив запровадження інноваційних підходів до вирішення нагальних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства.

Здійснена спроба дослідити перспективні сфери застосування державно-приватного партнерства. З'ясовано стан наукової дискусії щодо розширення сфер державно-приватного партнерства. Наведено погляди окремих дослідників стосовно можливих сфер застосування державно-приватного партнерства. Зроблено авторські висновки та пропозиції.

Розглянуто особливості господарсько-правового регулювання відносин щодо надання послуг у сфері теплопостачання. Встановлено переваги використання механізму державно-приватного партнерства у формі концесії. Визначено господарсько-правові особливості договору концесії у сфері теплопостачання. Проаналізовано поняття енергосервісу.

Розглянуто особливості господарсько-правового регулювання відносин державно-приватного партнерства в Україні. Проаналізовано досвід європейських країн, зокрема Іспанії та Великобританії, щодо державно-приватного партнерства. Встановлено переваги використання механізму державно-приватного партнерства в транспортній інфраструктурі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вінник О. М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин / О. М. Вінник. – Київ : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 166 с.
2. Petersen O. H. Public-Private Partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland// International Public Management Review. – 2011. – Vol.12. – № 2. – P.1–37
3. Linder S. H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership : A Grammar of Multiple Meanings // American behavioral scientist. – 1999. – Vol. 43(1). – P. 35–51.
4. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство : гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В. Е. Сазонов. – М. : Каф. административного и финансового права Российского университета дружбы народов, 2012. – 492 с.
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
6. Аделькин Ф. Результаты исследования социальной ответственности украинского бизнеса // Ф. Аделькин. – Київ : Блакить. 2005. – 349 с.
7. Соціальна відповідальність бізнесу: розуміння та впровадження. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.kiev.ua/files/Concept\\_Paper.pdf](http://www.un.kiev.ua/files/Concept_Paper.pdf)
8. Шаповалова О. В. Інноваційні програми як об'єкт державно-приватного партнерства / О. В. Шаповалова // Актуальні питання інтелектуальної власності та інноваційного розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 15–16 листопада 2012 р. / редкол. : С. М. Прилипко, Ю. А. Атаманова, К. В. Ефремова. – Харків : НДІ ПЗІР, 2012. – 372 с.
9. ГЧП: базовые принципы партнерства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.ligazakon.ua/news/2010/8/26/29127.htm#>
10. Спасибо-Фатеева І. В. Цивілістичний погляд на поняття партнерства / І. В. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2010. – № 12. – С.4–10.

11. Вінник О. М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / О. М. Вінник // Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (м. Луганськ, 11-17 березня 2011 р.) / За заг. ред. О. В. Шаповалової. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. Даля. – 2011.; Відносини державно-приватного партнерства: проблеми вдосконалення правового регулювання в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gisap.eu/ru/v%D1%96dnosini-derzhavno-privatnogo-partnerstvo-problemi-vdoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-v-ukra%D1%97n%D1%96>
12. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задихайло. – Харків : Юрайт, 2012. – 456 с.
13. Воловик О. А. Щодо концепції державно-приватного партнерства (аналіз нормотворчості) / О. А. Воловик // Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу: матеріали IV Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (м. Луганськ, 18–22 листопада 2013 р.) / За заг. ред. О. В. Шаповалової. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. Даля. – 2013. – 159 с.
14. Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (м. Луганськ, 11-17 березня 2011 р.) / За заг. ред. О.В.Шаповалової. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. Даля. – 2011. – С. 220.
15. Сиротюк О. Д. Господарсько-правові засади державно-приватного партнерства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 – «господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. Д. Сиротюк. – Донецьк, 2011 – 21 с.
16. European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. – Brussels, 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm)
17. Економічна енциклопедія : У трьох томах. Т. 1. / Ред. кол. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – Київ : Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/2012-06-25-13-15-09/22-2011-03-28-17-21-26/968-2011-07-08-08-24-35.html>

18. Хєда С. Ми намагаємося уникати внесення політично чутливих змін / С. Хєда // Юридична газета. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sk.ua/sites/default/files/yur-gazeta\\_no.46\\_hieda\\_0.pdf](http://www.sk.ua/sites/default/files/yur-gazeta_no.46_hieda_0.pdf)

19. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011// Офіц. вісник Презид. України. – 2011. – № 17. – ст. 789.

20. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, затв. Указом Президента України від 12.05. 2011 № 583/2011 // Офіц. вісник Презид. України. – 2011. – № 16. – ст. 738.

21. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затв. Постановою КМУ от 11.04. 2011 // Уряд. кур'єр. – 2011. – 05. – № 80.

22. «Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>

23. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 1184. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1184-2009-%D1%80>

24. Про державно-приватне партнерство: закон України від 1 червня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

25. Карий О.І., Процак К.В., Маврина А.О. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Маврина // Економічний аналіз. – 2015. – Том 20. – С.35–44.

26. Вавричук О. С. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування житлово-комунального господарства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/30151/1/27.pdf>

27. Павлюк К.В., Степанова О.В. Розвиток Державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні // Економіка промисловості . – 2010. - № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/13374/st\\_49\\_26.pdf?sequence=1](http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/13374/st_49_26.pdf?sequence=1)

28. Проневич О.С., Проневич С.О. Публічно-приватне партнерство як компонент сучасної доктрини забезпечення публічної безпеки – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/1142/0>

29. Островський І.А., Гармаш А.С. Мікроекономічні засади розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/881>

30. Федотова Ю.В., Моря А.О. Державне регулювання житлово-комунального господарства України: світовий досвід та перспективи господарстві. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/757>

31. Правове регулювання державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства України: монографія / І. І. Килимник, Т. А. Коляда, А. В. Домбровська та ін. ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2015. – 131 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eprints.kname.edu.ua/41587/1/2015\\_%D0%9F%D0%95%D0%A7\\_22%D0%9C%D0%9D\\_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F%20%D0%96%D0%9A%D0%93%202015.pdf](http://eprints.kname.edu.ua/41587/1/2015_%D0%9F%D0%95%D0%A7_22%D0%9C%D0%9D_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F%20%D0%96%D0%9A%D0%93%202015.pdf)

32. Головатенко О. Перспективи державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві України в умовах фінансової кризи// Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 3. – С.118 – 126. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-3-16.pdf>

33. Васильєва О.І., Дутко Н.Г. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Nrzd/2012\\_1/5.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nrzd/2012_1/5.pdf)

34. Михайлов А. Услуги как форма бизнеса / А. Михайлов // Предпринимательство, хозяйство и право . – 1999 . – № 1 . – С. 51-58.

35. Космін Ю.П. Поняття та види послуг. Договори про надання юридичних і фактичних послуг / О. А. Підпригора, Д. В. Боброва, Н. С. Кузнецова та ін. // Цивільне право: навчальний посібник. – Київ : Вентурі, 1996 . – . 265с.

36. Приходько В. Послуга як правова категорія договору розшуку / В. Приходько // Підприємництво, господарство і право . – 2006. – № 5 . – С.82–87.

37. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві / С.Ємельянчик // Підприємництво, господарство і право . – 2005 . – № 3. – С. 108–114.

38. Резнікова В.В. послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів / В.В.Резнікова //Університетські наукові записки . – 2007 . – № 4 (24). – С.234–240.

39. Про захист прав споживачів : закон України від 12.05.1991 № 1023 – XII . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

40. Про стандарти, технічні регламенти, та процедури оцінки відповідності : закон України від 01.12.2005 р. № 3164 – ІУ . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3164-15>

41. Правила надання послуг з технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів : наказ Міністерства транспорту від 11.11.2002 року № 792. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0122-03>

42. Про житлово-комунальні послуги : закон України від 24.06.2004 № 1875-ІУ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>

43. Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг: постанова Кабінету Міністрів від 25.12.1996 № 1546. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>

44. Про теплопостачання : закон України від 02.06.2005 року № 2633 – ІУ . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>

45. Про питну воду та питне водопостачання : закон України від 10.01.2002 № 2918 – ІІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>

46. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та

типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 року № 630 . - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>

47. Про затвердження типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 року № 529 . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/529-2009-%D0%BF>.

48. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н. Г. Дутко // Вісник академії державного управління. – 2010. - № 1. – С. 30-36.

49. Юхненко А. О. Проблеми та напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні / А. О. Юхненко // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер. : Економіка і управління. – 2013. – Вип. 25. – С. 317–322. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut\\_eiu\\_2013\\_25\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut_eiu_2013_25_44)

50. Зелінська А.М. Державно-приватне партнерство як механізм розвитку біоенергетики аграрної сфери / А. М. Зелінська // Інноваційна економіка. – 2012. – № 2 [28]. – С. 33-36.

51. Дідченко О.І., Москаленко С.А. Державно-приватне партнерство: сутність, законодавство, закордонний досвід – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia\\_2\\_048.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_2_048.pdf)

52. Проневич О.С., Проневич С.О. Публічно-приватне партнерство як компонент сучасної доктрини забезпечення публічної безпеки – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/1142/0>

53. Попович О.Є., Геєць І.О. Оцінка світового досвіду застосування державно-приватного партнерства а авіаційній галузі – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/admin/Downloads/393-1525-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/393-1525-1-PB%20(1).pdf)

54. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг / І.В.Запатріна // Економіка і прогнозування . – 2010. - № 4. – С.62-86.



55. Про державно-приватне партнерство: закон України від 1 червня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

56. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я: перші кроки на шляху впровадження // Аптека online.ua: газета. - № 27 (998) за 20 липня 2015 року.

57. Левковець О.М. Державно-приватне партнерство як інструмент економічних реформ (теоретичний аспект) / О.М. Левковець // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – 2012. - № 4 (11). – С.18-32.

58. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... докт. екон. наук: 08.00.01. Донецьк, 2014. – 462 с.

59. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні: закон України від 24.11.2015 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/817-19>

60. Закон України «Про концесії» : від 16.07.1999 р., № 997– XIV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

61. Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» : від 21.10.2010 р., № 2624–VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>

62. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : монографія / О. М. Вінник. – Суми : Вид-во «МакДен», 2012. – 204 с.

63. Проект «Реформа міського теплозабезпечення в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://journal.esco.co.ua/cities/2013\\_6/art167.pdf](http://journal.esco.co.ua/cities/2013_6/art167.pdf)

64. Закон України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» від 09.04.2015 № 327–VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/327-19>

65. Гоцуляк М. Транспортна галузь в системі національної економіки України / М. Гоцуляк, П. Лагоденко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1879>
66. Boeuf P. Public-private partnerships for transport infrastructure projects / Transport infrastructure development for a wider Europe: Seminar (Paris, 27-28.11.2003). – Paris, 2003. – 22p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013149.pdf>
67. Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World: Final Report, July 7, 2007/ AECOM Consult Team; Office of Policy and Governmental Affairs – Arlington (Virginia, USA), 2007. – 158p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int\\_ppp\\_case\\_studies\\_final\\_report\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf)
68. Autrand A. Financement des grands projets de transport: L'apport des PPP // Gestion finances publiques. – 2009. – №2. – P.183-185. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gestionfipu.com/GESTIONFIPU.COM/Archives/Revue2009/Fevrier%202009%20Autrand.pdf>
69. Барабаш Т. О. Правове регулювання господарських відносин у сфері житлово-комунального господарства. автореф. дис.... канд. юрид. наук (12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право). – Харків: Нац. ун-т «Юридична акад. Укр. ім. Я. Мудрого», 2012. – 19с.
70. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні. / Автореф. дис.... канд. юрид. наук (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право). – Київ : Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України, 2009. – 23 с.
71. Латишева В. В. Правове регулювання розвитку житлово-комунального господарства як соціальної сфери села в Україні. / Автореф. дис.... канд. юрид. наук (12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право). – Київ : НАН Укр. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2013. – 17 с.
72. Кувакина Т. В. Статусная ответственность профессиональных участников рынка ценных бумаг: понятие и признаки / Т. В. Кувакина // Рынок ценных бумаг. – 2005. – № 20 (299). – С. 76–79.
73. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.

74. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / [под ред. П. В. Крючковой]. – М.: ТЕИС, 2005. – 279 с.
75. Бабицкий А. Ф. Законы экономики и жизнь общества / А. Ф. Бабицкий. – Київ : Фитосоциоцентр, 2004. – 64 с.
76. Рыночная координация экономических интересов: метод. рекоменд. / [под ред. В. А. Сизоненко]. – Київ : Знание, 1991. – 18 с.
77. Пороховский А. А. Вектор экономического развития / А. А. Пороховский. – М.: ТЕИС, 2002. – 304 с.
78. Бутыркин А. Я. Естественные монополии: теория и проблемы правового регулирования / А. Я. Бутыркин. – М. : Новый век, 2003. – 152 с.
79. Господарське право : навч. посібник / за ред. Жук Л. А., Жук І. Л., Неживець О. М. – Київ : Кондор, 2003. – 400 с.
80. Тотьев К. Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя : учебное пособие / К. Ю. Тотьев. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 280 с.
81. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія / О. М. Вінник. – Київ : Атіка, 2003. – 352 с.
82. Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов / А. Я. Курбатов. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 212 с.
83. Ершова И. В. Предпринимательское право : учебник / И. В. Ершова. – М.: Юриспруденция, 2002. – 512 с.

*Наукове видання*

**КИЛИМНИК ІННА ІГОРІВНА  
КОЛЯДА ТЕТЯНА АНАТОЛІЇВНА  
ДОМБРОВСЬКА АЛЛА ВОЛОДИМИРІВНА  
БРОВДІЙ АЛЛА МИХАЙЛІВНА**

***ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО  
ГОСПОДАРСТВА***

**КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ**

Відповідальний за випуск *І. І. Килимник*

Редактор *О. В. Михаленко*

Комп'ютерне верстання *А. В. Домбровська*

Дизайн обкладинки *Т. А. Лазуренко*

Підп. до друку 10.08.2017. Формат 60 × 84/16

Друк на ризографі. Ум. друк арк. 8,5.

Тираж 300 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова,  
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002  
Електронна адреса: [rectorat@kname.edu.ua](mailto:rectorat@kname.edu.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 5328 від 11.04.2017